Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

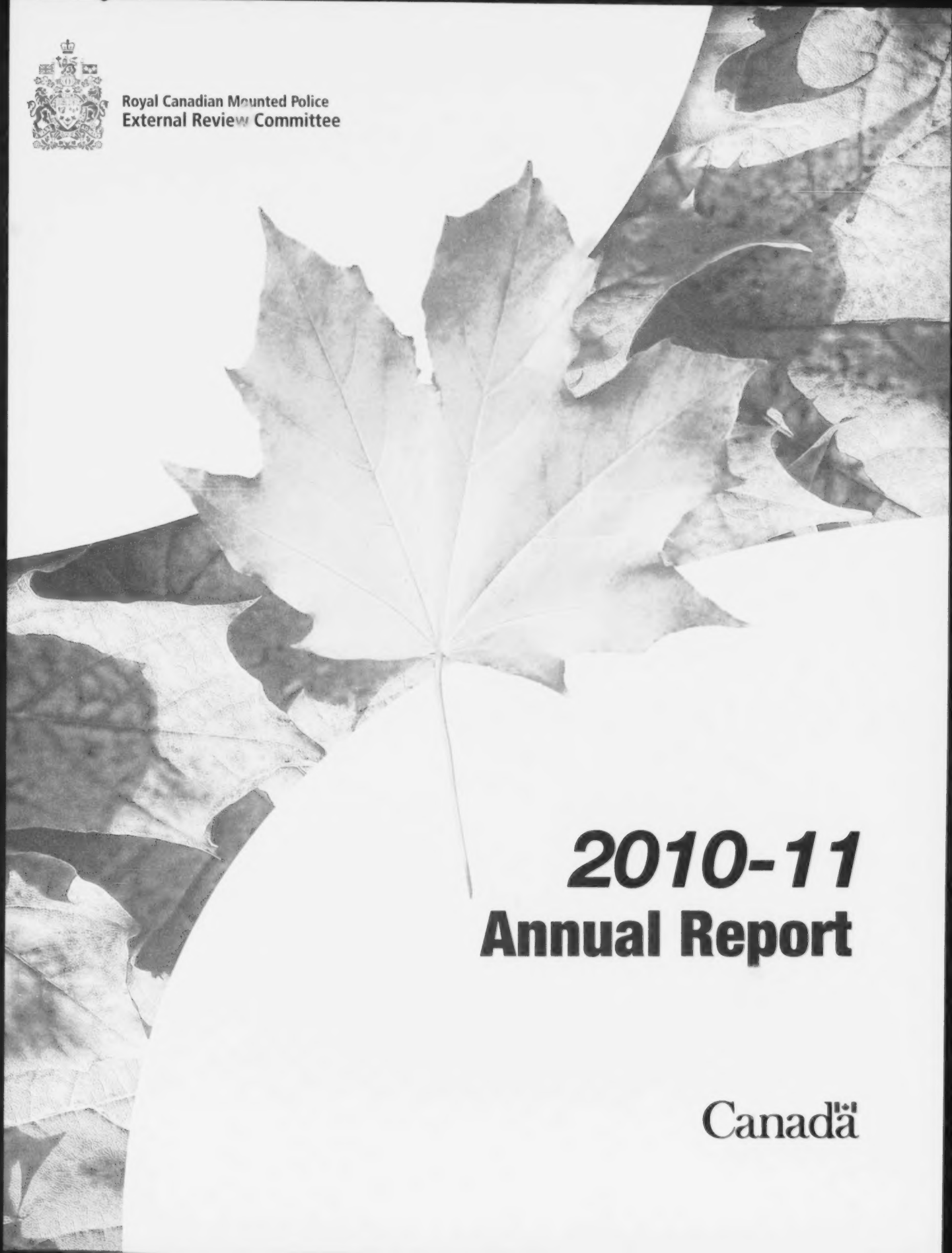
2010-11
Annual Report

Canada

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2011

Cat. Number PS20-2011

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee



2010-11
Annual Report

Canada

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

May 25, 2011

The Honourable Vic Toews, P.C., Q.C., M.P.
Minister of Public Safety
269 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Dear Minister:

In accordance with Section 30 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I am pleased to submit to you the annual report of the RCMP External Review Committee for fiscal year 2010-11, so that it may be tabled in the House of Commons and in the Senate.

Yours very truly,

Catherine Ebbs

Catherine Ebbs
Chair

P. O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: 613-998-2134
Fax: 613-990-8969

Casier postal 1159, succursale « B »
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : 613-998-2134
Téléc. : 613-990-8969

Table of Contents

PART I - Message from the Chair 1

PART II - Who We Are and What We Do 3

Organizational Structure 4

Case Review Process 5

Grievance Process 5

Disciplinary Appeals Process 6

Discharge and Demotion Appeals Process 7

Outreach and Communication 7

Requests for Information 8

PART III - What We Did This Year 11

Case Review 11

Referrals 11

Cases Completed and Recommendations Issued 12

Grievance Reviews 12

Disciplinary Appeals 13

Processing 13

Other Activities 14

PART IV - Highlights of This Year's Cases 15

Disciplinary Appeals 15

Grievances 20

PART V - Appendices 27

Overview of ERC Recommendations, 2010-11 27

RCMP Process and the Role of the ERC 32

History of the ERC 35

ERC and its Staff in 2010-11 36

ERC Address 36

PART I
Message from the Chair

Catherine Ebbs
Chair

I have been involved with the RCMP External Review Committee (ERC) since 2003, even before I was appointed Chair. Each year the ERC has faced a new set of circumstances which have called upon the concerted effort of its team of dedicated, professional staff. Together, those staff members have reviewed the challenge, re-aligned their priorities and taken up the task at hand.

In 2010-11 the ERC saw the introduction in the House of Commons of a bill (Bill C-43) proposing to allow the members of the RCMP to choose to form a union and to collectively bargain with the Treasury Board. In addition, the Bill proposed to abolish the ERC and to give final decision-making authority in RCMP labour relations cases to another independent agency.

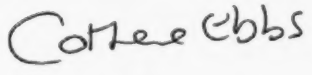
With its characteristic commitment to duty, the ERC has approached the new challenge with ardour in determining how best to implement Parliament's intentions, regardless of the indication that the ERC would cease to exist. I had the pleasure of meeting with several of the architects of the Bill and I believe that our comments were sincerely welcomed by them.

The ERC operations were affected to the extent that some staff left to pursue other career opportunities and additional resources were required to meet the necessary revisions to individuals' training plans. Needless to say, the ERC curtailed the hirings it had planned for this year.

Shortly before the close of the year, Parliament dissolved. As a result, debate on the Bill terminated before it was referred to committee.

Despite the tumultuous time for staff, I am pleased to report that the ERC has remained committed to its mandate. It continued its undertaking to give priority to discipline cases where the Force had issued an order to resign or be dismissed. Any reduction in the number of reports issued this year is attributed to the volume of documentation in these types of files and the complexity of the issues raised in them, as well as to the reduction in staff complement. Proudly, all of this was accomplished without any reduction in the quality of the reports issued.

In these times of uncertainty, I wish to recognize the ERC staff, all of whom have shown remarkable composure and dedication. Also, on their behalf I extend our appreciation to the partners and stakeholders who are working with us in this transition period.



Catherine Ebbs
Chair

PART II
Who We Are and What We Do

In 1976, *The Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police* recommended that there be independent review of RCMP labour relations matters. This would ensure that RCMP labour relations systems were as fair and equitable as possible, and perceived to be so by members of the Force. It also concluded that independent reviews were vital to a system *"which would have the respect of those members most likely to have an occasion to resort to it"*.

The RCMP External Review Committee (ERC) is the independent federal tribunal established by Parliament over twenty years ago to carry out the independent reviews recommended by the 1976 Commission of Inquiry.

The ERC reviews certain types of grievances, as well as disciplinary appeals, and discharge and demotion appeals. Its jurisdiction is restricted to regular and civilian members only. Public servants employed by the RCMP have separate labour relations processes.

As a quasi-judicial tribunal, the ERC applies the rule of law, and its role is crucial to ensuring transparency, fairness, and impartiality in RCMP labour relations processes. Once the ERC reviews a case, it issues findings and recommendations to the RCMP Commissioner, who then makes the final decision.

The ERC helps to maintain fair and equitable labour relations within the RCMP. Over the years, its findings and recommendations have prompted the RCMP to make policy changes in many areas of its internal labour relations, including medical discharges, suspensions without pay (SWOP), harassment prevention, relocation and transfer allowances, and workforce adjustment. The ERC continues to provide sound guidance in RCMP employment and labour relations matters.

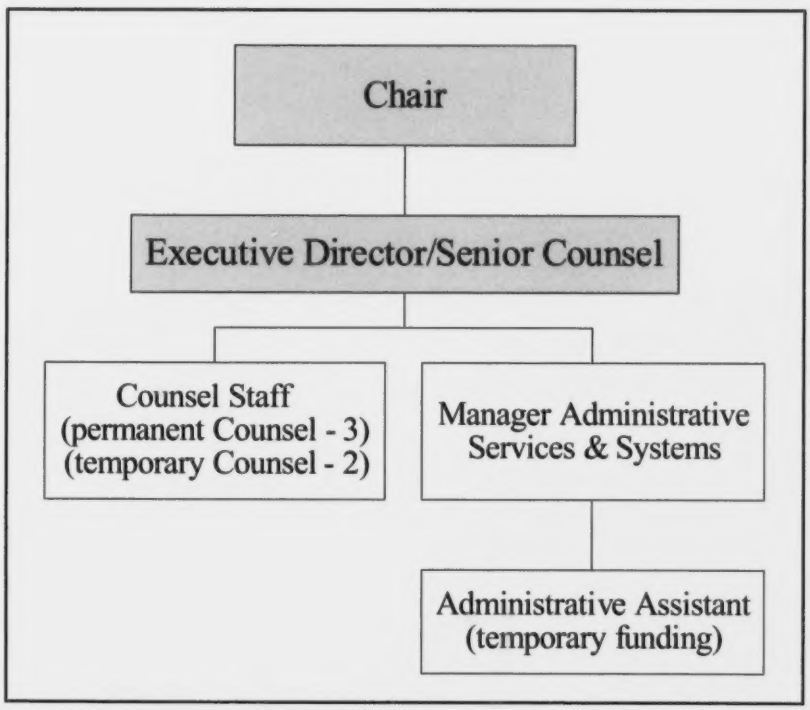
As one of two bodies which oversee the RCMP (the other being the Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC)), the ERC has an important function in maintaining public confidence in the RCMP by helping to ensure that the RCMP respects the law and human rights in labour relations.

In 2010-2011, the ERC's budget was approximately $2.1 million, and it began the year with a staff of nine, including the Chair. The ERC spent approximately 80% of its time and resources on case review, and 20% on outreach and communication. Corporate services such as financial management, human resources and information technology services are included in these two sets of activities.

Organizational Structure

The ERC reports to Parliament through the Minister of Public Safety. It is headed by a Chair who is appointed by order of the Governor in Council. The Chair is also the Chief Executive Officer. Under the *Royal Canadian Mounted Police Act (RCMP Act),* no one who is appointed to the ERC can be a member of the RCMP.

In addition to the Chair, the ERC is managed by an Executive Director/ Senior Counsel who oversees a staff of seven. The staff is comprised of lawyers who are experts in labour, employment and administrative law. It also includes a small number of administrative personnel who ensure the day-to-day operations of a modern public institution.



The ERC receives some support services from the Department of Public Safety through a Memorandum of Understanding for assistance in such areas as Human Resources, Information Technology, and Finance. As for all federal public service departments, the department of Public Works and Government Services Canada provides the ERC with all accommodation services.

Case Review Process

The ERC does not have authority to initiate reviews. The case review process starts when the RCMP Commissioner refers a case to the ERC. The types of cases that must be referred to the ERC are described in the *RCMP Act.* They include certain categories of grievances that are outlined in the *RCMP Regulations,* as well as all disciplinary appeals, and all discharge and demotion appeals.

When the ERC reviews a case, it examines the entire record, including all supporting documentation, the decision made, and the submissions of the parties. Where the review involves the appeal of a disciplinary decision, or a discharge and demotion decision, the transcript of the hearing, as well as any exhibits entered at the hearing, are also before the ERC. The ERC Chair may request that one or both parties provide additional information or submissions. If information is received from a party, the other party is given the chance to respond. The Chair also has the authority to hold a hearing if deemed necessary, although this option is rarely exercised. The Chair considers all of the evidence, legal issues, relevant legislation, and case law before making findings and recommendations.

The ERC Chair provides the findings and recommendations to the RCMP Commissioner and the parties involved. The Commissioner is the final decision-maker, and must consider the ERC's recommendations. If the Commissioner does not follow the ERC's recommendations, the *RCMP Act* requires that the Commissioner's decision include the reasons for not doing so.

The grievance, discipline, and discharge and demotion processes, and the ERC's role in each, are examined more closely below.

Grievance Process

The *RCMP Act* provides that disputes involving personal rights and interests are to be resolved through the RCMP grievance process. Grievances can cover a broad range of rights and interests, from entitlements to

Five types of grievances which must be referred to the ERC for review:

(a) the Force's interpretation and application of government policies that apply to government departments and that have been made to apply to members;

(b) the stoppage of the pay and allowances of members made pursuant to subsection 22(3) of the *Act*;

(c) the Force's interpretation and application of the *Isolated Posts Directive*;

(d) the Force's interpretation and application of the *RCMP Relocation Directive*; and

(e) administrative discharge for reasons of physical or mental disability, abandoment of post, or irregular appointment.

claim reimbursement for certain expenses, to the right to work in an environment free from harassment and discrimination. Grievances represent the greatest number of cases referred to the ERC.

An RCMP officer designated as a Level I Adjudicator initially considers and decides a grievance. If the grieving member is dissatisfied with the Level I Adjudicator's decision, the member may file a Level II grievance which is decided by the RCMP Commissioner or designate. Under section 36 of the *RCMP Regulations,* before making a decision, the Commissioner must first refer to the ERC for its review, grievances which fall under five specified categories, unless the Commissioner grants a member's rare request to not do so.

Disciplinary Appeals Process

When an RCMP member is alleged to have committed a serious violation of the RCMP *Code of Conduct,* and formal discipline is initiated, an internal hearing is held to determine whether or not the allegations are established, and if so, what the appropriate sanction will be. The matter is heard by an Adjudication Board consisting of three senior RCMP officers. If, after the Board renders its decision, either the Force or the member wishes to appeal that decision to the RCMP Commissioner, then the Appellant and the Respondent provide written submissions to the Commissioner. Unless the Commissioner grants a member's rare request to not do so,

the Commissioner refers the file to the ERC for its review. Once the ERC has conducted a thorough review of the file, it issues its findings and recommendations to the Commissioner and the parties involved.

Discharge and Demotion Appeals Process

A discharge or a demotion proceeding may be initiated against a member for failing to perform his/her duties in a satisfactory manner. When this happens, the member may request that a Discharge and Demotion Board, consisting of three senior officers of the RCMP, be convened to review the matter. The decision of the Board may be appealed by either the member or the Appropriate Officer who initiated the proceeding.

Appeal submissions are made in writing to the RCMP Commissioner. Unless the Commissioner grants a member's rare request to not do so, the Commissioner refers all discharge and demotion appeals to the ERC for its review. Once the ERC has conducted a thorough review of the file, it issues its findings and recommendations to the Commissioner and the parties involved.

Outreach and Communication

In addition to case reviews, the ERC engages in other activities that support and enhance its core mandate. Outreach and communication, in a variety of forms, is an important component of its work.

The ERC publishes the quarterly *Communiqué*, which includes case summaries and articles on issues that commonly arise in cases.

The ERC also maintains a website (www.erc-cee.gc.ca) which contains, among other things, Annual Reports, *Communiqué* editions, an extensive searchable database of summaries of the ERC's findings and recommendations, summaries of RCMP Commissioners' subsequent decisions, and the ERC's most requested articles, discussion papers and specialized reports. The ERC has received positive feedback from its website users about its accessibility and utility. In this past year, the ERC recorded 294,390 page views on its website.

The ERC provides information and training to various labour relations personnel within the RCMP. Outreach initiatives have included visits with RCMP members in detachments,

Topics of ERC's most requested articles:

- **Referability:** A discussion concerning the Committee's jurisdiction to review matters
- **Standing:** Recent Developments - the "Standing" Requirement
- **Standing:** Subsection 31(1) of the *RCMP Act*: the "Standing" Requirement
- **Time Limits:** Subsection 31(2) of the *RCMP Act*: Time Limits
- **What Makes a Good Grievance?**

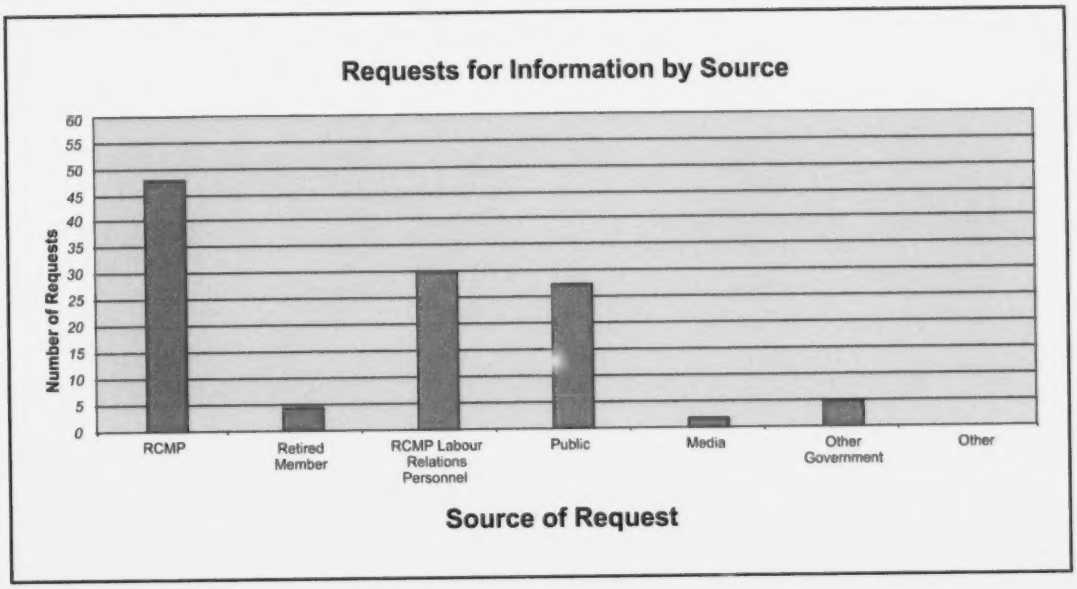
Other papers are listed on the ERC's website at www.erc-cee.gc.ca

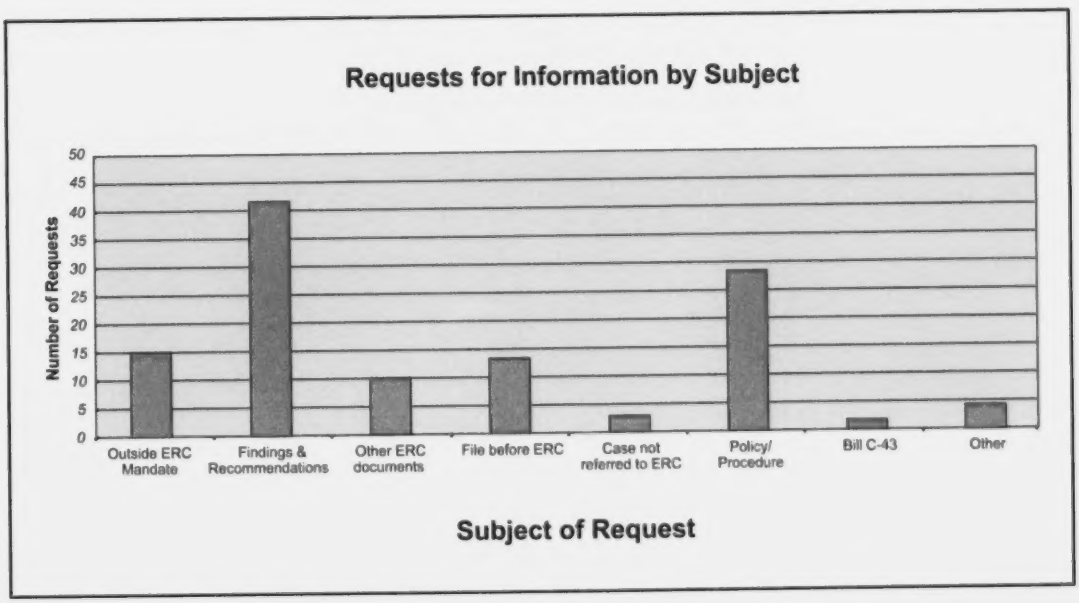
National Headquarters, and Divisional Headquarters. The ERC tries to combine these visits with other travel whenever possible. During these information and training sessions, the ERC routinely addresses procedural difficulties or questions which commonly arise in grievance and appeal matters. This helps to encourage a better understanding of the importance and practical function of adhering to proper procedures.

Requests for Information

The ERC also responds to formal and informal requests for information. In 2010-11, the ERC received a total of 116 requests. On average, the ERC provided an answer to each request within three days. Over two-thirds of the requests came from the RCMP itself. Members of the public were the second largest group of requesters.

The graphs below illustrate the general categories of requests received and their sources. Several requests were straightforward and requesters were provided with a timely response or were re-directed to the appropriate office. However, other requests were complicated and required more time and effort for a complete and accurate response. By far, the median response time was one day, indicating that a smaller number of complex inquiries were significantly time-consuming.


Requests for Information by Source
Number of Requests
60
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
RCMP
Retired Member
RCMP Labour Relations Personnel
Public
Media
Other Government
Other
Source of Request

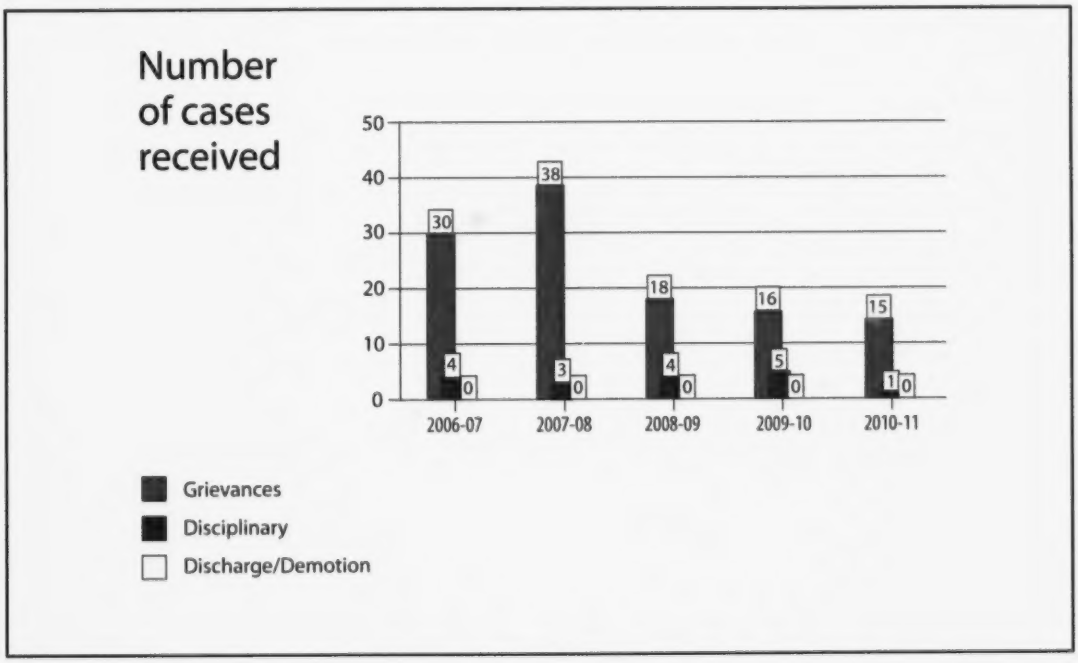

Requests for Information by Subject
Number of Requests
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
Outside ERC Mandate
Findings & Recommendations
Other ERC documents
File before ERC
Case not referred to ERC
Policy/ Procedure
Bill C-43
Other
Subject of Request

PART III
What We Did This Year

Case Review

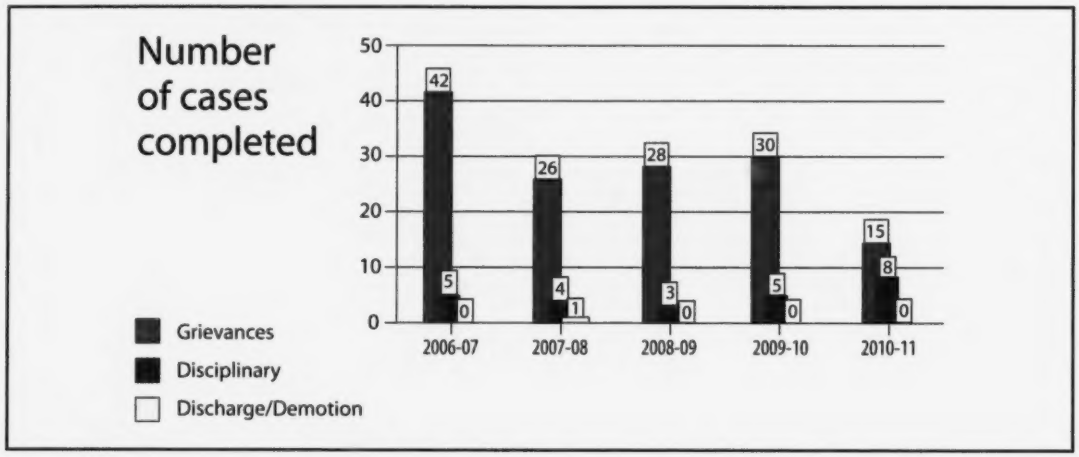
Referrals

Sixteen case files were referred to the ERC in 2010-11: 15 grievances and 1 disciplinary appeal. The ERC received no referrals of discharge and demotion appeals this year.



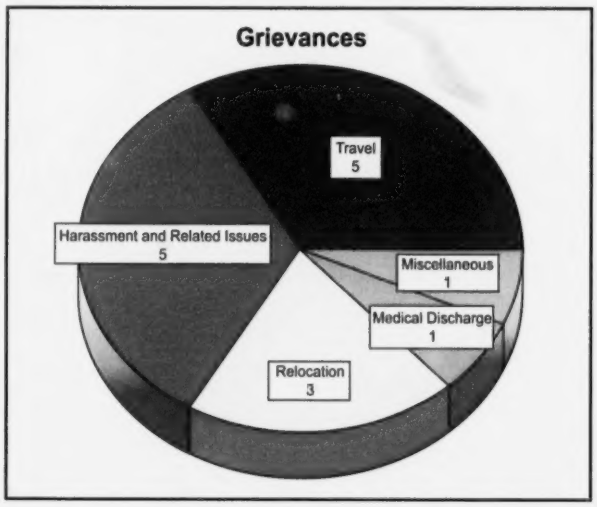
Cases Completed and Recommendations Issued

The ERC completed 23 cases in 2010-11: 15 findings and recommendations were issued regarding grievances and eight were issued regarding disciplinary appeals. No cases were withdrawn before the ERC could issue its findings and recommendations. The ERC did not issue any findings and recommendations in discharge or demotion cases this year.



Grievance Reviews

The chart below shows the distribution of this year's grievance recommendations by subject matter.



In the last few years, travel, harassment, and relocation issues accounted for a significant portion of grievance reviews. In 2010-11, travel and harassment issues combined represented two-thirds of all the grievance recommendations issued.

Disciplinary Appeals

This year, the ERC reviewed and made recommendations in eight disciplinary appeals. Six were initiated by a member. Three involved a sanction consisting of an order to resign within 14 days or be dismissed from the Force. The other three involved a forfeiture of pay and reprimand. The ERC recommended that four appeals be dismissed (D-113, D-115, D-116 and D-118), that one be allowed (D-119) and that one be allowed in part (D-114).

Two disciplinary appeals were initiated by the Appropriate Officer (AO). The ERC recommended that both of these appeals be dismissed (D-117 and D-120).

Processing

For grievances, the ERC's objective is to issue its findings and recommendations within three months of the case being referred to it. For discipline and discharge and demotion cases, it strives for a standard of six months. These service standards are not currently being met. The ERC continues to pursue avenues for a permanent resource allocation that will allow it to reach and sustain an acceptable review rate.

At the start of 2010-11, 46 grievances and appeals were pending before the ERC. At the fiscal year end of 2010-11, there were 39 cases before the ERC for review. They were distributed as follows:

- 34 pending grievances;
- 5 pending disciplinary appeals; and
- 0 pending discharge and demotion appeals.

This reduction in the number of pending cases signals a move toward a shorter delay for cases before the ERC. If this trend continues, the ERC will reach the point where its turn-around rate will be reasonable. However if the relatively small number of cases that reach the ERC ever surges, the delays will again increase significantly. This occurred one year when the ERC received 30 cases more than it received historically and it created lengthy delays in the processing of subsequent cases.

Other Activities

In addition to its case review function, the ERC must meet every statutory obligation required of all departments in the Public Service. The ERC is fully committed to delivering on its mandate, while ensuring compliance with legislation and policy.

The ERC's workload includes disproportionately significant reporting and corporate requirements. The ERC has few staff members who are involved in the collection, analysis and reporting of its corporate data to the central agencies that oversee the various aspects of management. As a result, these staff members are called upon to become the ERC's subject matter experts for a number of different areas including procurement, finance, human resources and knowledge management. These staff members assume many roles to address corporate management demands in order to meet the same reporting requirements of large departments and agencies. The ERC also uses a variety of external consultants to ensure that it thoroughly meets all of its obligations. Given the ERC's small size and budget, these reporting pressures take combined human and financial resources away from the case review process.

PART IV
Highlights of This Year's Cases

As a quasi-judicial tribunal, when reviewing grievances and appeals, the ERC applies the rule of law and is guided by the principles of fairness, impartiality, independence, and transparency, not unlike a court of law. The ERC is a recommending body. It issues findings and recommendations the same way that an adjudication body issues decisions.

The following sections highlight some of the grievances and disciplinary appeals that the ERC reviewed this year.

Disciplinary Appeals

The ERC reviews appeals from decisions of RCMP disciplinary adjudication boards (boards) to ensure that hearing processes are fair, and that boards do not err in making findings. Boards are required to hold hearings to decide whether allegations of misconduct have been established, and if so, the sanction(s) that should be imposed. In so doing, boards must act fairly. This obligation arises from common law principles of fairness, and from specific provisions in the *RCMP Act.*

Where allegations are established, a board imposes sanctions which can range from a reprimand to dismissal from the Force. In deciding on an appropriate sanction, a board will assess many factors. These include sanctions imposed in similar cases, and a member's prior discipline record.

The ERC considered several interesting disciplinary issues this year. They are highlighted below.

Early Resolution Discipline Process

Subsection 46(2) of the *RCMP Act* provides that board proceedings are to be dealt with *"as informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness permit".* With this principle in mind, the Force created an "Early Resolution Discipline Process" (ERDP). The ERDP serves as an informal, simplified decision-making model. It aims to ensure that disciplinary cases are addressed quickly, and that members do not have to wait for extremely long periods of time under the pall of potential discipline. One Member Representative (MR) described it as follows:

The [ERDP] *is aimed at reducing the backlog of discipline cases and to streamline and expedite the formal disciplinary process. One of the requirements of the eligibility for* [the ERDP] *is that the member admit to the allegations, at least to the point where the contentious issues are workable. Not only is the* [ERDP] *beneficial to the member (who has the matter dealt with quickly) but benefits also accrue to the Force which saves the very significant costs of a contested discipline hearing.*

This year, for the first time, the ERC received appeals containing issues which arose out of the administration of the ERDP. The following is a summary of its key findings and recommendations.

D-115 involved a Member who consumed alcohol, hit a parked car with a police vehicle he did not have authority to use, then left the scene of the accident without telling anyone what happened. He later reported the accident, and paid for the damage. The parties chose to expedite the case via the ERDP. A Board was promptly appointed, the Member admitted the allegations, and a joint submission on sanction was proposed. The Board preferred a stricter penalty, which it asked Counsel to speak to. Counsel felt the penalty was too harsh. They offered more information to bolster their joint submission. The Board imposed the stricter sanction. The Member appealed it.

The ERC found the Board's decision to be sound, and recommended that the appeal be denied. However, it made some observations about the way in which the ERDP should be administered. Specifically, it commented that a member facing discipline ought to be able to make informed decisions about the process under which a case is heard. As a result, it recommended that information about the ERDP be clearly documented, easily accessible, and given to a member subject to a disciplinary hearing before the member decides to participate in the ERDP. It also recommended that the record confirm that the member received such information.

The ERC further remarked that the ERDP cannot remove a board's statutory powers, relieve it of its statutory duties, or fetter its statutorily-entrenched discretion. It explained that since information was not entered under oath or affirmation, or by affidavit, the Board could consider it only if the parties agreed on it. The record revealed that they did. The ERC nevertheless recommended that future boards be advised of the importance of ensuring that records

clearly show that all evidence was tendered on consent, or in accordance with statutory and regulatory provisions.

The Acting Commissioner agreed with the ERC's findings and recommendations.

D-117 gave rise to another issue regarding the use of the ERDP. The Member admitted that he violated Force policy by failing to immediately disclose that he inadvertently discharged a firearm into a vehicle at the scene of an accident. The parties relied only on an Agreed Statement of Facts, upon which the Board declared itself bound. The Board held that it did not prove that the Member knew, at the time of discharge, that a round struck a vehicle. It also held that his delay in reporting the discharge was not disgraceful, as it was related to his good faith performance of police duties.

The RCMP appealed. It asserted that the Board misapplied the test for disgraceful conduct. The Member disagreed. He distanced himself from his earlier admission by arguing that his conduct was not disgraceful, and that the Board was correct to make such a finding.

The ERC found the Board's decision to be sound, and recommended that the appeal be denied. However, it was concerned with the Member's new position that his conduct was not disgraceful. His turnabout implied that he may have improperly admitted the allegation just so his case would be handled quickly. The ERC recommended that all participants in the ERDP ensure that there be no admission by a member unless the member receives full information and advice from an MR, admits all the factual elements, and so advises the MR. It observed that this principle mirrored provisions in codes of lawyer conduct.

Discretion to Initiate Hearing

An AO has the authority to initiate a formal hearing into alleged misconduct which is brought to his or her attention. Subsection 43(1) of the *RCMP Act* indicates that where the AO is of the opinion that informal discipline would be insufficient, given the gravity of the alleged contravention and surrounding circumstances, a hearing shall be initiated into the matter.

In **D-114,** the ERC reviewed the wording of subsection 43(1) of the

RCMP Act, and emphasized that the AO is not required to be convinced, through factual conclusions based on available evidence, that an offence has occurred. Rather, that provision requires the AO to convene a hearing where it *"appears"* that a member has contravened the *Code of Conduct.* It also requires the AO to turn his or her mind to the sufficiency of informal discipline *"if the contravention were established".*

This wording confirms that the AO's role does not extend to assessing whether alleged acts are indeed established. Instead, the *RCMP Act* as a whole entrusts boards to consider the evidence submitted at the hearing when deciding whether or not each allegation is established on a balance of probabilities (s. 45.12(1)).

Assessment of Witness Credibility

The ERC has often stated that it will give considerable deference to a board's findings of fact based on credibility of witnesses, and that it will not interfere unless the board made a manifest and determinative error. In **D-119**, it examined the Board's treatment of the facts, and assessment of witness credibility. The Board's finding that one allegation of disgraceful conduct was established was mostly based on the testimony of the AO's witnesses. The Board held that the Member's explanation of the events was not credible. It stated that there was clear and convincing proof of the particulars alleged, and that the Member's behaviour was disgraceful and warranted discipline.

After the hearing, the Member was approached by a witness who demanded, in a hostile demeanor, an apology. The Member appealed, and sought authority to file fresh evidence of this conversation, in relation to the witness' credibility.

The ERC found that the Board made manifest and determinative errors in its credibility assessments and findings of fact. There were several inconsistencies in the testimony of the AO's witnesses, and especially the witness who showed animus towards the Member. This led the Board to place too much weight on such testimony, ignore some of the Member's evidence, and ultimately draw conclusions which were not supported by the record. The ERC found that the record showed that the Member's actions took place in a context that did not support a finding of disgraceful conduct. Rather, the record suggested that the incident arose from a combination of inattention, administrative errors and misunderstandings. The

ERC recommended to the RCMP Commissioner that he allow the appeal.

Doctrine of Relitigation

In **D-116,** the ERC reviewed the doctrine of relitigation. It prohibits improper attempts to impeach or contradict a judicial finding by relitigating an issue in a different forum. The Member pleaded guilty to a criminal charge of uttering threats. Both parties asked the sentencing judge for a conditional sentence, in part, because the Member apparently suffered from a health condition during the time of the incident. No medical evidence was presented. The sentencing judge granted the request on the ground that *"there* [was] *a medical basis for the* [Member's] *actions..."*.

After the criminal process had run its course, the Force initiated disciplinary proceedings against the Member. At the hearing, the Member admitted to the allegation. The Board found that the act amounted to disgraceful conduct meriting discipline. Counsel for the Member submitted medical reports about the Member's condition. The Board weighed the witness testimony and medical evidence before it. It ultimately directed the Member to resign within 14 days, or be dismissed.

The ERC recognized that the Board and the sentencing judge differed on whether there was a link between the Member's medical condition and the offence. However, it concluded that the Board's finding did not amount to relitigation. It explained that the Board was in a very different position from the sentencing judge, as there was different information presented to each. Specifically:

- the conflict involved a mitigating factor which did not impeach the actual finding of guilt;

- a reasonable person would deduce that the integrity of the adjudicative process was not tainted, since the Board had medical evidence and the sentencing judge did not;

- it would be unfair to bar the AO from addressing such evidence, in light of the facts that he did not raise it and that he was not a party to the criminal hearing; and,

- the public interest in having full and fair disciplinary proceedings for RCMP members outweighed the concern in this case that there may be the appearance of inconsistency.

Duty to Act Fairly in Imposing Sanction

Once an allegation has been established against a member, a board must turn its mind to an appropriate sanction. It is sometimes the case that a member is agreeable to the sanction proposed by the AO. This occurred in **D-114**, where the AO suggested that a three-day pay forfeiture be applied to each of the two established allegations. Although the Member downplayed the applicability of some authorities put forward by the AO to justify the sanction, he did not propose an alternative. Without notice to the parties, the Board imposed pay forfeitures that were significantly harsher than those sought by the AO. It also issued reprimands for each allegation.

The ERC found that the Board had a duty to act fairly in the circumstances. The Member's failure to make representations regarding the AO's suggested sanction implied that he considered that sanction reasonable. Since the penalty imposed was significantly stricter, the Board was required to advise the parties of this possibility before rendering its decision. It also had to tell the parties that it was considering reprimands, as the AO had not proposed that they form part of the sanction. The Member therefore would likely not have thought of making submissions regarding their appropriateness.

Grievances

Under Part III of the *RCMP Act*, a member may present a grievance if he or she is aggrieved by a decision, act or omission that is made in the administration of the affairs of the Force. The ERC reviews certain categories of grievances after a Level I Adjudicator has issued a decision on the matter. In so doing, the ERC considers preliminary issues such as adherence to time limits, standing to grieve, sharing of information, and admissibility of evidence. It also examines the substantive elements of a grievance. These can include, just for example, a member's right to claim a benefit and the extent to which a harassment complaint was properly addressed.

The ERC considered several procedural and substantive issues this year, as highlighted below.

Standing

A member's right to grieve is subject to statutory requirements commonly referred to as *"standing"*. Subsection 31(1) of the *RCMP Act* confers a right to grieve on a member who is

"aggrieved" by any *"decision, act or omission"* made *"in the administration of the affairs of the Force"*, in respect of which *"no other process for redress is provided by the Act, the regulations or the Commissioner's standing orders"*. A finding that a member does not have standing can be fatal to a grievance. It is therefore very important that statutory standing provisions are interpreted fairly and reasonably.

Examples of this year's cases involving standing touched on two key elements of the test under s. 31(1) of the *RCMP Act*. These include the requirement that a decision, act or omission be made in the administration of the affairs of the Force, and the availability of an alternate process for redress.

In **G-495**, the Grievor was serving in an isolated post for which the *Isolated Post and Government Housing Directive (Directive)* provided for two vacation travel assistance (VTA) benefits per fiscal year. The Treasury Board Secretariat (TBS) amended the *Directive*. As a result, the VTA benefit at the Grievor's post dropped from two payments to one payment per fiscal year. The Grievor argued that the Force did not adequately inform him of this key change to the *Directive*. He also opined that the change was unwarranted, unjustifiable, financially harmful, and bad for his post.

The ERC found that the Grievor had standing to grieve the Force's purported failure to properly inform him of a significant change to the *Directive*. It reasoned that this argument involved an alleged omission by the Force which may have deprived the Grievor of information to which he was entitled, and which he needed in order to make crucial financial decisions. However, it found that the Grievor did not have standing to grieve the actual changes to the *Directive*. It explained that the *Directive* was a TBS policy which only the TBS could alter. The changes to the *Directive* therefore were not a decision, act or omission made in the administration of the Force's affairs.

In **G-501**, the ERC considered whether an interim step in the discharge process could be grieved. Specifically, the Grievor grieved a Notice of Intention to Discharge. He argued that since s. 36(e) of the *RCMP Regulations* referred to grievances relating to administrative discharges, he had standing to grieve a Notice of Intention to Discharge. He also opined that the *RCMP Regulations* did not prohibit filing a grievance for the service of such a Notice. The Grievance Respondent replied that this Notice was enumerated in policy as a non-grievable matter, as there was another process for redress.

The ERC closely reviewed the provisions of the *RCMP Regulations* dealing with the discharge process. It found that the structure of the *RCMP Regulations* clearly did not anticipate that members would have access to the grievance procedure at each interim step in the discharge process, but rather only after an AO's final decision was made. It reasoned that since the Notice of Intention to Discharge was an interim step in the discharge process as a whole, another avenue existed for contesting it.

The ERC also commented on the Level I Adjudicator's finding that the Grievor did not have standing as he was not aggrieved by the Notice of Intention to Discharge. The ERC found that the service of the Notice was an act that affected the Grievor personally. He therefore was aggrieved under s. 31(1) of the *RCMP Act*. In the end, the ERC recommended to the RCMP Commissioner that he deny the grievance on the basis that the Grievor had access to an alternate process of redress.

Importance of Sufficient Information

If a record contains relevant information, and is well documented, then it will help an adjudicator properly consider a grievance and reach a well-informed decision. If a record does not contain sufficient information, then it will restrict an adjudicator's ability to do these things. As the RCMP Commissioner explained in G-374, "[h]*aving sufficient documentation is essential to an efficient grievance process, and subsequently a good working environment*". This year, the ERC dealt with grievances concerning the importance, and responsibility, of ensuring that grievance records contain sufficient information and documents.

G-505 involved a Grievor who was transferred to a different city. He sold his home, with a possession date of February 12, 2009. Shortly after the sale, he bought a new home which was being built in his new city. He advised the Force that he would be on a vacation from February 9-28, 2009. He also claimed he would take possession of his new home around March 2, 2009. His household effects were stored from February 9 to March 3, 2009. This resulted in a Storage-in-Transit (SIT) cost of several thousand dollars. He took possession of his new home on March 2, 2009, as per his plan. He allegedly could not have done so sooner. The builder *"had workers inside the home that day finishing the house* [and] *had to send the painters back the following day"*.

The parties isolated the provision of relocation policy which governed the payment of SIT expenses. However, they found it unclear, and disagreed about what it said. The Grievor felt it required his SIT cost to be paid from the Core Envelope, which generally funded basic relocation expenses in almost all moves. The Grievance Respondent thought it required the cost to be paid out of the Personalized Envelope, which may have meant it would be out of the Grievor's pocket. She reasoned that the expense flowed from the Grievor's decision to select a closing date that fell after a vacation.

A Level I Adjudicator accepted the Grievance Respondent's view. He denied the grievance, despite the Grievor's claim that it was virtually impossible for him to move into his new home before he did. The ERC found that the applicable policy provision gave rise to two crucial questions. First, when was the Grievor's new home ready for occupancy? Second, was there other suitable occupancy that could have been ready sooner? As the record did not contain sufficient information or material to answer these questions, a fully informed decision could not be made. The ERC recommended that the RCMP Commissioner allow the grievance and return the matter to the proper authority for a review of how the Grievor's SIT expenses should be handled, once the critical information was obtained.

In **G-506,** the Grievor grieved the Grievance Respondent's decision to not investigate his harassment complaint. The Level I Adjudicator denied the grievance on its merits. He held that the Grievor was obligated, and had failed, to file sufficient evidence to prove his case. Specifically, the record did not contain the harassment complaint, a material report, and other vital documentation.

The ERC found that the Level I Adjudicator was unable to make an informed decision because essential documents, which were clearly available, were missing from the record. However, in this particular case, it disagreed that it was the Grievor's responsibility to provide those documents. It reasoned that the *Commissioner's Standing Orders (Grievances) (CSO),* and RCMP grievance policy, were unclear on the point. Moreover, they could reasonably have led a grievor to think that it was up to the Grievance Respondent, or the Grievance Coordinator, to place certain material in the record.

The ERC found that when a grievor otherwise presents full submissions

and supporting evidence, a Level I Adjudicator should use the authority in the *CSO* and RCMP grievance policy to request missing basic documents so that the matter can be addressed. It based its finding on G-374. In that decision, the RCMP Commissioner stated: *"adjudicators should exercise the authority to request relevant documentation in order to ensure that well-grounded decisions are forthcoming".*

The ERC recommended that the RCMP Commissioner allow the grievance by quashing the Level I decision. It also recommended that he refer the grievance back to the Level I Adjudicator, for a reconsideration and redetermination, once the record was made complete. Additionally, it recommended that he order a review of relevant Force policy for the purpose of clarifying who has the responsibility to ensure that a Level I Adjudicator receives a complete record.

Private Accommodation Allowance During Relief Duties

The RCMP provides policing services to numerous remote areas which are known as *"isolated posts"*. It is committed to attracting members to isolated posts, and to taking care of them and their families while they are there. One way it does this is to accommodate members serving at some of these posts by providing Crown-owned accommodations. When a member of an isolated post is on leave, relief duties are provided by members from other areas, on a voluntary basis. These members fall under the *Treasury Board Travel Directive (TBTD),* as they are on travel status for the duration of their relief service, and they sometimes reside in Crown-owned accommodations.

The *TBTD* defines three types of accommodations available to government employees on travel status. They include commercial accommodation, government and institutional accommodation, and private non-commercial accommodation. When an employee chooses to reside in a private non-commercial accommodation, he/she is entitled to a Private Accommodation Allowance (PAA).

In 2010-11, the ERC reviewed a number of grievances involving disputes over the entitlement to the PAA. The question in each grievance was whether Force-owned residences fell under the definition of "private non-commercial accommodation".

In **G-496, G-497** and **G-498,** the Grievors performing relief duties

resided in Crown-owned, self-contained, detached houses. They had the RCMP's approval to do so. The Force informed the Grievors that while travelling, they were obligated to stay in shared self-contained accommodation, for which a PAA would not be paid. Only if such an accommodation was not available could they stay in a detached self-contained accommodation, and claim a PAA.

The ERC carefully reviewed the definitions of the accommodations listed in the *TBTD*. It found that a detached, self-contained dwelling fell within the "private non-commercial accommodation" category, whether Crown-owned or not. It also found that there was an institutional/non-residential component to the "government and institutional accommodation" category which removed from its scope anything akin to a private place of residence, even though it may be government-owned.

The ERC reasoned that the categorization of the residences as "shared self-contained accommodation" was not relevant, as it was used to determine rent level and accommodation sharing matters, which had no bearing on the issue at hand. For a member on travel status, an accommodation's private non-commercial nature is not altered.

The Force also argued that the Grievors were not entitled to the PAA, as their residences were considered barracks. RCMP policy barred travelling members from claiming a PAA while staying in barracks. The ERC found that the residences did not fall within the description of "suitable" police quarter/barracks, as there was no room cleaning or meals provided, as required by policy.

The ERC recommended that the RCMP Commissioner allow the grievances. In **G-498,** it also recommended that host detachments make sure that clear and consistent instructions be prepared and given to relief members before their departure for an isolated post.

Fair Administration of Harassment Complaints

The ERC is committed to helping the RCMP achieve its goal of providing a harassment-free workplace. This year, the ERC examined grievances dealing with the Force's interpretation and application of government and Force harassment policies. Its findings and recommendations re-emphasize

longstanding principles concerning the importance of fairness in the assessment of harassment complaints, as well as in the treatment of harassment grievances.

Fairness is fundamental to the process in which the Force reviews harassment complaints. For instance, when a complaint is filed, policy requires a decision-maker to have knowledge of all relevant facts prior to deciding that an investigation is not necessary to assess a complaint. If a decision-maker has met one party before making this decision, the other party should have a similar meeting. This ensures that both parties have a full opportunity to be heard on the issue **(G-504)**. Further, the review leading to a decision not to investigate must be a careful one, and should generally not be limited to simply reading the material provided by a complainant **(G-506)**.

Fairness is also important when a member grieves the outcome of a harassment complaint. A grievor, for instance, is entitled to request relevant and necessary information which is under the control of the Force when presenting such a grievance (subsection 31(4) of the *RCMP Act*). Grievance respondents cannot, in responding to such a request, redact information that is necessary to the grievor and which meets the criteria at s. 31(4), unless certain exceptions apply. These exceptions are certain categories of protected material outlined in the *Commissioner's Standing Orders.*

Further, grievance respondents should address all of a grievor's requests for information under s. 31(4) of the *RCMP Act.* Although it may sometimes be challenging for respondents to address lengthy and detailed requests, a failure to at least respond to an item sought may raise a concern that a grievor had insufficient information to properly present a grievance **(G-493)**.

Overview of ERC Recommendations, 2010-2011

ERC Case Number	Subject Matter	ERC Recommendation
Disciplinary Appeals		
D-113	Appeal on sanction of resignation/dismissal. On-duty sexual activity.	Dismiss the appeal.
D-114	Appeal on merits and on sanction. Duty to initiate hearing. Duty to act fairly in imposing sanction.	Allow the appeal on sanction. Dismiss the appeal on merits.
D-115	Appeal on sanction. Administration of Early Resolution Discipline Process (ERDP)	Dismiss the appeal. Ensure that information about the ERDP is clearly documented, easily accessible, and provided to members who are subject to disciplinary hearings so that they are fully informed about the process before making a decision to participate in it. Ensure that the record confirms that the member subject to discipline received this information. Advise adjudication boards of the importance of ensuring that records clearly show that all evidence was tendered in accordance with statutory and regulatory provisions.
D-116	Appeal on sanction of resignation/dismissal. Uttering threats. Doctrine of relitigation.	Dismiss the appeal.

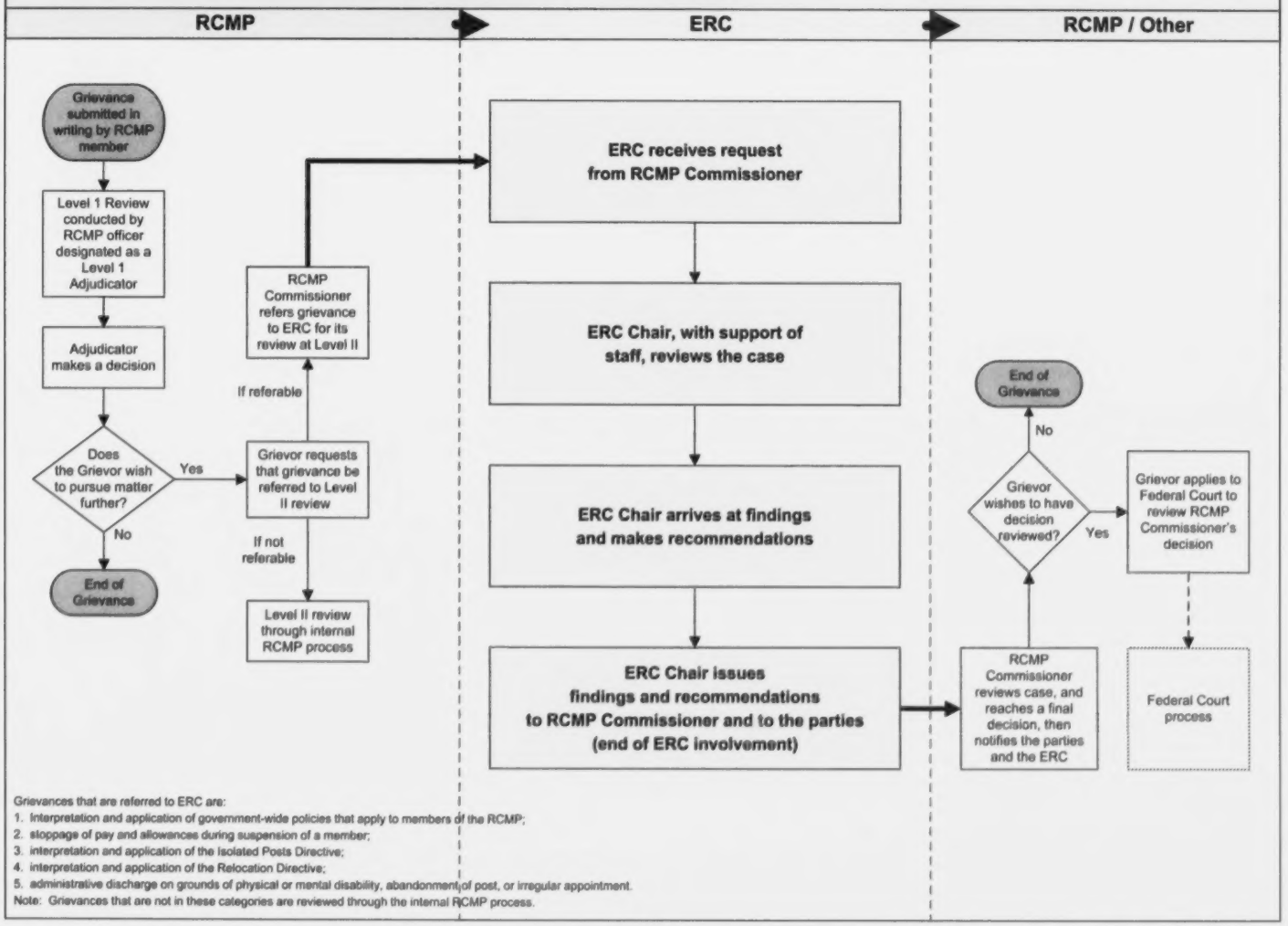
ERC Case Number	Subject Matter	ERC Recommendation
D-117	Appropriate Officer appeal on merits. Administration of Early Resolution Discipline Process (ERDP)	Dismiss the appeal. Ensure that information about the ERDP is clearly documented, easily accessible, and provided to members who are subject to disciplinary hearings so that they are fully informed about the process before making a decision to participate in it. Ensure that the record confirms that the member subject to discipline received this information. Advise adjudication boards of the importance of ensuring that records clearly show that all evidence was tendered in accordance with statutory and regulatory provisions. Take steps to ensure that members make no formal admission(s) prior to receiving information and advice from a member representative, particularly about the implications of an admission.
D-118	Appeal on merits and on sanction of resignation/ dismissal. On-duty sexual activity. Falsification of police notes. Inaccurate warned statements.	Dismiss the appeal.
D-119	Appeal on merits. Requesting lieu time off for hours already received as overtime. Preliminary motions. Fresh evidence on appeal. Errors in credibility assessments and findings of fact.	Allow the appeal on the merits and consider the fresh evidence raised on appeal. Apologize to the Member for the several instances of unfairness and prejudice that occurred through the disciplinary process. Review the disciplinary process in this case. Provide training with regard to new leave management systems.

ERC Case Number	Subject Matter	ERC Recommendation
D-120	Appropriate Officer appeal on merits. Unauthorized use of Force travel card for various purposes, including gambling. Early Resolution Discipline Process. (ERDP)	Dismiss the appeal. Make sure thast all participants in the ERDP ensure that there be no admission by a member unless (s)he receives full information and advice from the Member Representative, admits all the elements of the allegation, and so advises his or her Member Representative.
Grievances		
G-493	Harassment investigation. Apprehension of bias. Access to relevant information.	Allow the grievance. Apologize to the Grievor for the breaches in the handling of his harassment complaint.
G-494	Time Limits. Temporary Dual Residence Allowance.	Allow the grievance. Find that the matter was timely at Level I, or retroactively extend the Level I time limit. Return the record to Level I so the parties can engage in Early Resolution and/or make submissions on the merits.
G-495	Standing. Change to a Treasury Board Directive. Vacation Travel Assistance.	Deny the grievance on the merits.
G-496	Private accommodation allowance for relief duties at a northern post. Crown-owned property. Treasury Board *Travel Directive*.	Allow the grievance, but do not consider the Grievor's request for interest.
G-497	Time Limits. Private accommodation allowance for relief duties at a northern post. Crown-owned property. Treasury Board *Travel Directive*.	Allow the grievance, and order that a request for repayment be cancelled. Retroactively extend the Level I time limit.

ERC Case Number	Subject Matter	ERC Recommendation
G-498	Private accommodation allowance for relief duties at a northern post. Crown-owned property. Treasury Board *Travel Directive*.	Allow the grievance, and order that a request for repayment be cancelled. Order that host detachments ensure that clear and consistent instructions are prepared and given to relief members before their departure for a northern post.
G-499	Standing. Allegation of harassment. Duty of fairness.	Deny the grievance on the merits.
G-500	Treasury Board *Travel Directive*. Expense claims for meals taken in travel status of less than one day, while outside headquarters area.	Allow the grievance. Authorize any applicable meal expense claims, assuming those claims comply with all other relevant authorities. Ensure that Force travel policy is applied in a manner consistent with section 3.2.9 of the Treasury Board *Travel Directive*.
G-501	Standing. Notice of intention to discharge for medical reasons.	Deny the grievance on the basis that the Grievor had an alternate process of redress in the medical discharge process, under s.20 of the *RCMP Regulations*.
G-502	Time limits. Dress policy - Walking Out Orders for female members. Discrimination.	Deny the grievance on the merits.
G-503	Referability. Denied request for reimbursement of house purchase legal fees. Exceptional circumstances.	Allow the grievance. Reconsider the Grievor's request. Find that his situation was exceptional. Order a reimbursement of the house purchase legal fees incurred.
G-504	Standing. Harassment complaint. Procedural fairness in responding to complaint. Admissibility of new information at Level II.	Allow the grievance. Apologize to the Grievor for the breaches in the handling of her harassment complaint.

ERC Case Number	Subject Matter	ERC Recommendation
G-505	Storage-in-Transit expenses. Integrated Relocation Program. Completeness of the Record.	Allow the grievance. Order that the matter be returned to the proper authority for a review of how the Grievor's Storage-in-Transit expenses should be handled, once certain key information is obtained.
G-506	Harassment complaint. Refusal to investigate. Completeness of the record.	Allow the grievance by quashing the Level I decision. Refer the grievance back to the Level I Adjudicator, for a reconsideration and redetermination, once the record is made complete. Order a review of relevant Force policy for the purpose of clarifying who has the responsibility to ensure that a Level I Adjudicator receives a complete record.
G-507	Breach of confidentiality obligation by workplace assessment coordinator. Disclosure request Procedural fairness, right to be heard.	Deny the grievance on the merits. Deny disclosure request as documents not relevant. No breach of procedural fairness by Respondent.

1. RCMP Grievance Process and the Role of the ERC – Key Steps

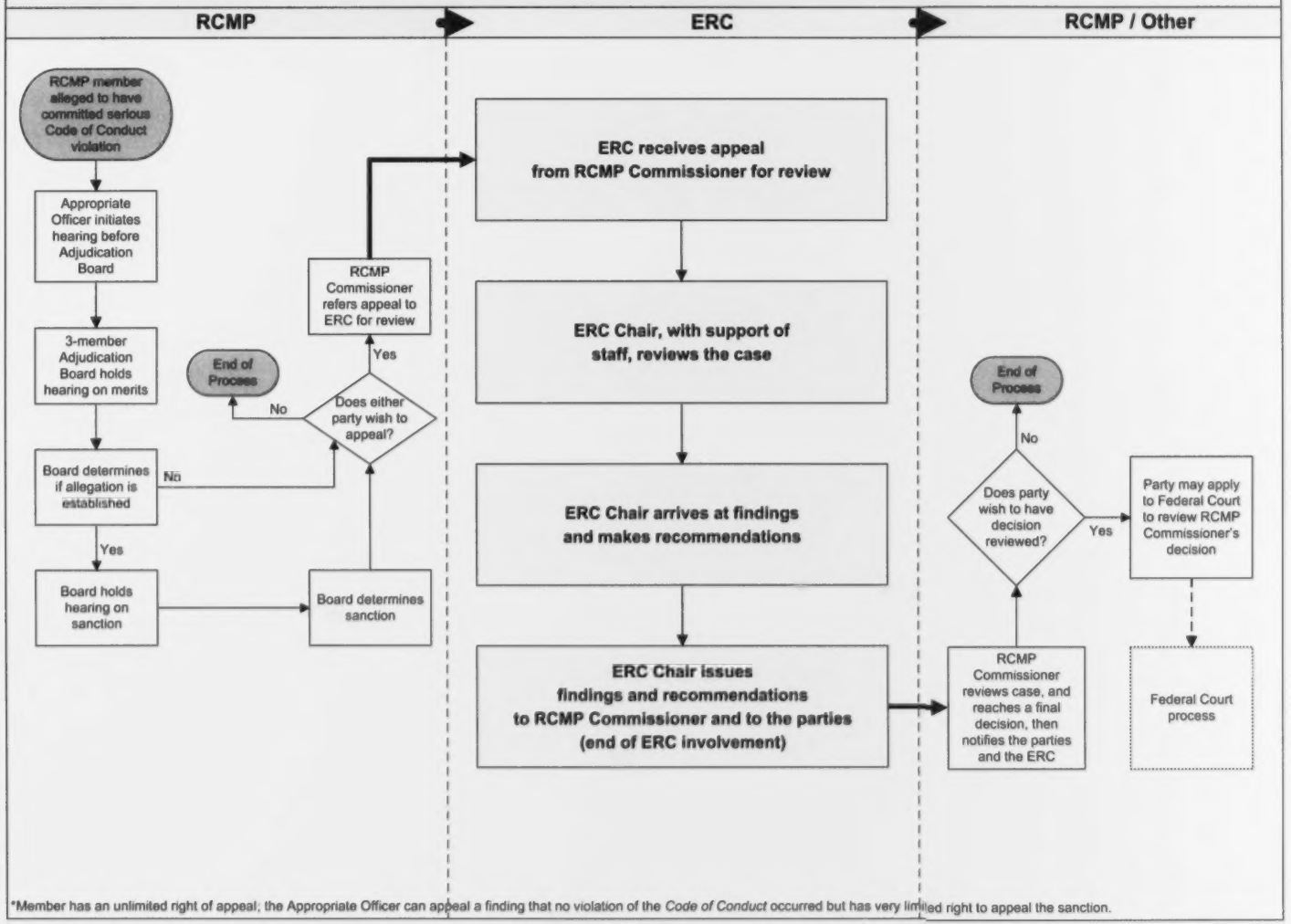

RCMP
ERC
RCMP / Other
Grievance submitted in writing by RCMP member
Level 1 Review conducted by RCMP officer designated as a Level 1 Adjudicator
Adjudicator makes a decision
Does the Grievor wish to pursue matter further?
Yes
No
End of Grievance
Grievor requests that grievance be referred to Level II review
If referable
If not referable
RCMP Commissioner refers grievance to ERC for its review at Level II
Level II review through internal RCMP process
ERC receives request from RCMP Commissioner
ERC Chair, with support of staff, reviews the case
ERC Chair arrives at findings and makes recommendations
ERC Chair issues findings and recommendations to RCMP Commissioner and to the parties (end of ERC involvement)
RCMP Commissioner reviews case, and reaches a final decision, then notifies the parties and the ERC
Grievor wishes to have decision reviewed?
No
Yes
End of Grievance
Grievor applies to Federal Court to review RCMP Commissioner's decision
Federal Court process

Grievances that are referred to ERC are:

1. Interpretation and application of government-wide policies that apply to members of the RCMP;
2. stoppage of pay and allowances during suspension of a member;
3. interpretation and application of the Isolated Posts Directive;
4. interpretation and application of the Relocation Directive;
5. administrative discharge on grounds of physical or mental disability, abandonment of post, or irregular appointment.

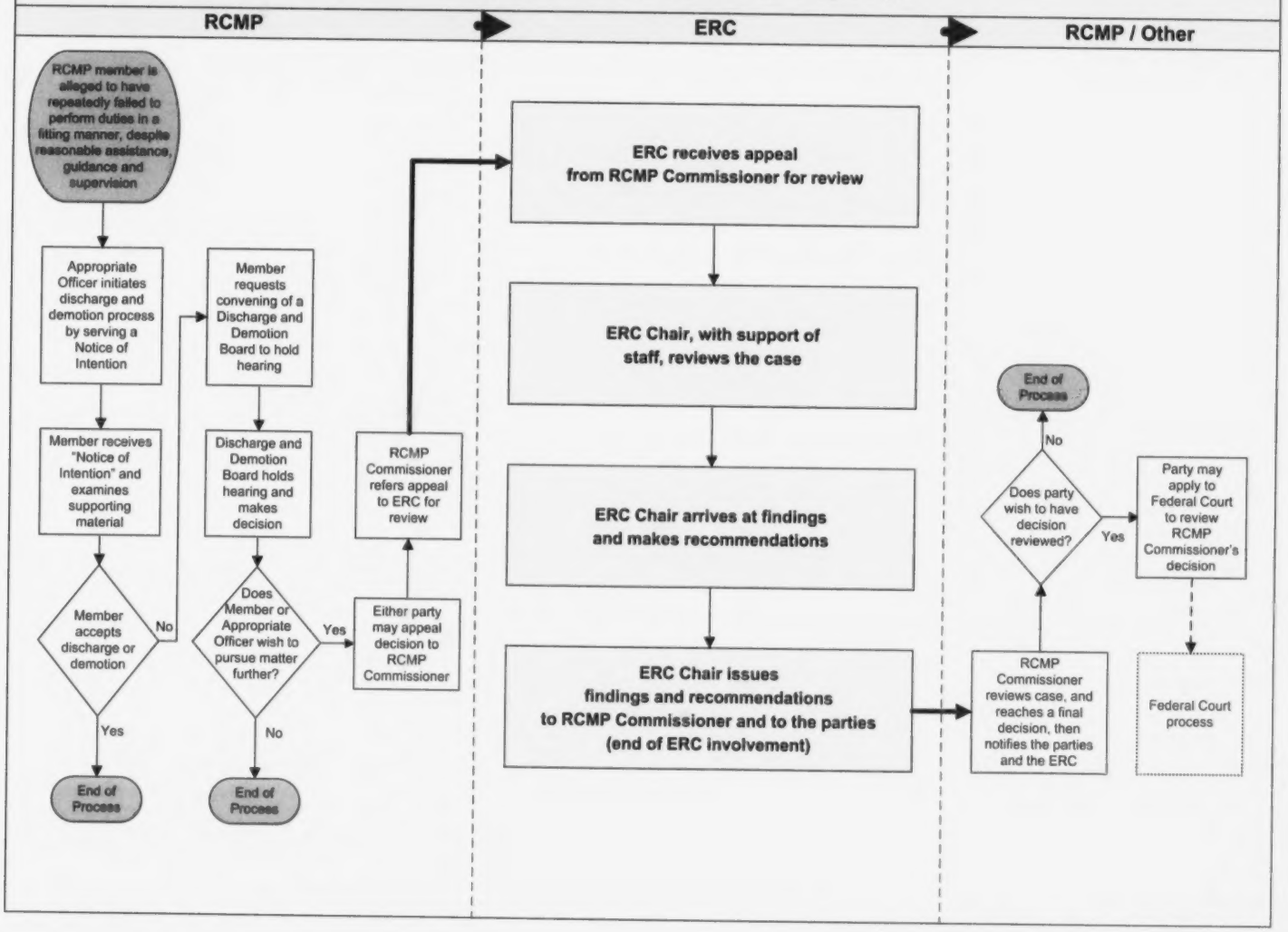
Note: Grievances that are not in these categories are reviewed through the internal RCMP process.

2. RCMP Disciplinary Process and the Role of the ERC – Key Steps


RCMP
ERC
RCMP / Other
RCMP member alleged to have committed serious Code of Conduct violation
Appropriate Officer initiates hearing before Adjudication Board
3-member Adjudication Board holds hearing on merits
Board determines if allegation is established
No
Yes
Board holds hearing on sanction
Board determines sanction
End of Process
Does either party wish to appeal?
No
Yes
RCMP Commissioner refers appeal to ERC for review
ERC receives appeal from RCMP Commissioner for review
ERC Chair, with support of staff, reviews the case
ERC Chair arrives at findings and makes recommendations
ERC Chair issues findings and recommendations to RCMP Commissioner and to the parties (end of ERC involvement)
RCMP Commissioner reviews case, and reaches a final decision, then notifies the parties and the ERC
End of Process
No
Does party wish to have decision reviewed?
Yes
Party may apply to Federal Court to review RCMP Commissioner's decision
Federal Court process

*Member has an unlimited right of appeal; the Appropriate Officer can appeal a finding that no violation of the *Code of Conduct* occurred but has very limited right to appeal the sanction.

3. RCMP Discharge and Demotion Process and the Role of the ERC – Key Steps


RCMP
ERC
RCMP / Other
RCMP member is alleged to have repeatedly failed to perform duties in a fitting manner, despite reasonable assistance, guidance and supervision
Appropriate Officer initiates discharge and demotion process by serving a Notice of Intention
Member receives "Notice of Intention" and examines supporting material
Member accepts discharge or demotion
No
Yes
End of Process
Member requests convening of a Discharge and Demotion Board to hold hearing
Discharge and Demotion Board holds hearing and makes decision
Does Member or Appropriate Officer wish to pursue matter further?
Yes
No
End of Process
Either party may appeal decision to RCMP Commissioner
RCMP Commissioner refers appeal to ERC for review
ERC receives appeal from RCMP Commissioner for review
ERC Chair, with support of staff, reviews the case
ERC Chair arrives at findings and makes recommendations
ERC Chair issues findings and recommendations to RCMP Commissioner and to the parties (end of ERC involvement)
RCMP Commissioner reviews case, and reaches a final decision, then notifies the parties and the ERC
Does party wish to have decision reviewed?
No
End of Process
Yes
Party may apply to Federal Court to review RCMP Commissioner's decision
Federal Court process

History of the ERC

The RCMP External Review Committee (ERC) was created in response to recommendations in the 1976 *Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police.* In 1986, as part of the Commission's call for an independent review mechanism in the area of labour relations within the RCMP, the ERC was formally established through Part II of the *Royal Canadian Mounted Police Act.* It became fully operational by 1988.

The Difference between the ERC and the CPC

The ERC and the Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC) were established at the same time to be independent bodies to oversee and review the work of the RCMP. The two organizations are independent from the RCMP and they are distinct from each other. The ERC reviews certain types of grievances and other labour-related appeals from within the RCMP, whereas the CPC examines complaints from the public against members of the RCMP. Both organizations play very important roles, as Justice O'Connor confirmed in the 2006 Arar Commission Policy Review Report, in maintaining public confidence in the RCMP and in ensuring that it respects the law and human rights.

The first Chair of the ERC was the Honourable Mr. Justice René Marin, who from 1974 to 1976 had chaired the *Commission of Inquiry Relating to Public Complaints, Internal Discipline and Grievance Procedure Within the Royal Canadian Mounted Police.* In 1993, the Vice Chair, F. Jennifer Lynch, Q.C., became Acting Chair, a position she held until 1998. Philippe Rabot then assumed the position on an acting basis and, on July 16, 2001, was appointed Chair of the ERC.

Upon Mr. Rabot's departure in April 2005, Catherine Ebbs assumed the role of Acting Chair of the ERC. A member of the Bar of Saskatchewan, Ms. Ebbs was a member of the National Parole Board for sixteen years, the last ten as Vice-Chair in charge of the Appeal Division of the Board. Ms. Ebbs joined the ERC in 2003, serving as Legal Counsel, and then as Executive Director/Senior Counsel, before becoming Acting Chair.

Ms. Ebbs was appointed as full-time Chair on November 1, 2005, for a three-year term. She was reappointed on November 1, 2008, for a second three-year term.

The ERC produces a wide variety of research publications and reference materials, all of which are available to the RCMP and the general public at www.erc-cee.gc.ca.

ERC and its Staff in 2010-2011*

Catherine Ebbs, Chair

David Paradiso, Executive Director and Senior Counsel

Lorraine Grandmaitre, Manager, Administrative Services and Systems

Josh Brull, Counsel

Jean-Jacques Desgranges, Counsel

Martin Griffin, Counsel

Jill Gunn, Counsel

Caroline Verner, Counsel

Jonathan Haig, Administrative Assistant

* Includes secondments

ERC Address

P.O. Box 1159, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Telephone: 613-998-2134
Fax: 613-990-8969

E-mail: org@erc-cee.gc.ca
Internet site at: www.erc-cee.gc.ca

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

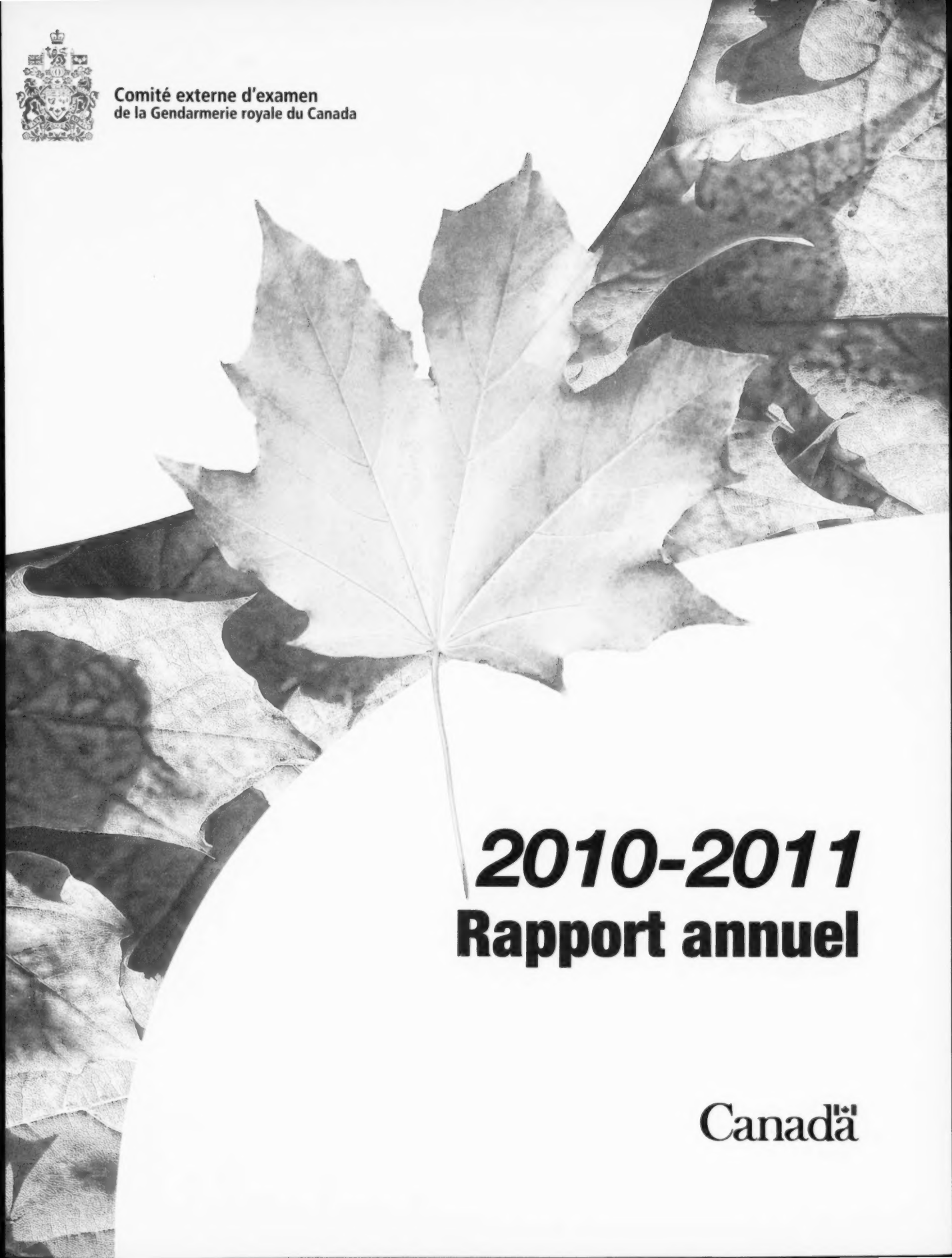
2010-2011
Rapport annuel

Canada

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2011

Numéro de cat. PS20-2011

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada



2010-2011
Rapport annuel

Canada

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Comité externe d'examen
de la Gendarmerie royale du Canada

Le 25 mai 2011

L'honorable Vic Toews, C.P., c.r., député
Ministre de la Sécurité publique
269, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 30 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, je suis heureuse de vous présenter le rapport annuel du Comité externe d'examen de la GRC pour l'exercice 2010-2011 afin que vous puissiez le déposer à la Chambre des communes et au Sénat.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

La présidente,

Catherine Ebbs

Catherine Ebbs

P. O. Box 1159, Station 'B'
Ottawa, Ontario K1P 5R2
Tel.: 613-998-2134
Fax: 613-990-8969

Casier postal 1159, succursale « B »
Ottawa (Ontario) K1P 5R2
Tél. : 613-998-2134
Téléc. : 613-990-8969

Table des matières

PARTIE I - Message de la présidente 1

PARTIE II - Qui sommes-nous et quel est notre rôle? 3

Structure organisationnelle 4

Examen des cas 5

Processus de règlement des griefs 6

Processus pour les appels relatifs à des mesures disciplinaires 6

Processus pour les appels en matière de renvoi et de rétrogradation 7

Activités de liaison et de communication 8

Demandes d'information 9

PARTIE III – Ce que nous avons réalisé cette année 11

Examen des cas 11

Renvois 11

Dossiers traités et recommandations émises 12

Examen des griefs 12

Appels relatifs à des mesures disciplinaires 13

Traitement 13

Autres activités 14

PARTIE IV – Faits saillants des cas de cette année 15

Appels relatifs à des mesures disciplinaires 15

Griefs 21

PARTIE V – Annexes 29

Aperçu des recommandations du CEE, 2010--2011 29

Processus de la GRC et rôle du CEE 35

Historique du CEE 38

Le CEE et son personnel en 2010-2011 39

Coordonnées du CEE 39

PARTIE I
Message de la présidente

Catherine Ebbs
Présidente

Je joue un rôle au sein du Comité externe d'examen de la GRC (CEE) depuis 2003, soit avant même d'avoir été nommée présidente de l'organisme. Année après année, le CEE a dû faire face à de nouvelles situations qui ont poussé ses employés professionnels et dévoués à conjuguer leurs efforts. Ensemble, ils ont su évaluer les difficultés à surmonter, redéfinir leurs priorités et s'atteler au travail à accomplir.

En 2010-2011, un projet de loi (projet de loi C-43) a été déposé à la Chambre des communes en vue d'offrir aux membres de la GRC le choix de former un syndicat et de négocier collectivement avec le Conseil du Trésor. Ce projet de loi proposait également d'abolir le CEE et de confier à un autre organisme indépendant le pouvoir de statuer en dernier ressort sur les dossiers de relations de travail de la GRC.

Toujours prêt à remplir ses obligations, le CEE a fait face à ce nouveau défi avec ardeur pour déterminer la meilleure façon de concrétiser les intentions du Parlement, et ce, même si tout semblait indiquer que l'organisme cesserait d'exister. J'ai eu le plaisir de rencontrer plusieurs personnes ayant contribué à l'élaboration du projet de loi et je crois qu'ils ont bien apprécié nos commentaires.

Les activités du CEE ont été touchées : certains employés ont quitté l'organisme pour aller relever de nouveaux défis professionnels et d'autres ressources ont dû être mises à contribution pour apporter les modifications requises aux plans de formation individuels. Il va sans dire que le CEE a mis un frein aux embauches qu'il prévoyait effectuer pendant l'exercice.

Le Parlement a été dissous peu de temps avant la fin de l'exercice. Par conséquent, le débat sur le projet de loi a pris fin avant que celui-ci soit renvoyé à un comité.

Malgré cette période tumultueuse pour le personnel, je suis heureuse d'annoncer que le CEE a continué d'exercer son mandat avec détermination. Il a continué d'accorder la priorité aux dossiers disciplinaires dans lesquels la Gendarmerie avait ordonné aux membres concernés de démissionner, à défaut de quoi ils seraient congédiés. Cette année, toute diminution du nombre de rapports s'explique par l'importante quantité de documents que contiennent ces types de dossiers et la complexité des questions qui y sont soulevées, ainsi que par la réduction de l'effectif. Je suis fière de déclarer que tout ce travail a été accompli sans que la qualité des rapports ne soit compromise.

En ces temps incertains, je tiens à souligner l'apport des employés du CEE, qui ont tous fait preuve d'un calme et d'un dévouement exemplaires. Je tiens également à remercier, en leur nom, les partenaires et les intervenants qui collaborent avec nous pendant cette période de transition.

La présidente,

Catherine Ebbs

Catherine Ebbs

PARTIE II
Qui sommes-nous et quel est notre rôle?

En 1976, *la Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada* a recommandé que les questions liées aux relations de travail de la GRC fassent l'objet d'examens indépendants. Cela favoriserait un régime de relations de travail au sein de la GRC aussi juste et équitable que possible et perçu comme tel par les membres de la Gendarmerie. La Commission a également conclu que des examens indépendants étaient essentiels à un système [Traduction] *« qui s'attirerait ainsi le respect des membres les plus susceptibles d'y recourir »*.

Le Comité externe d'examen de la GRC (CEE) est un tribunal fédéral indépendant établi par le Parlement il y a plus de 20 ans pour mener les examens indépendants recommandés par la Commission d'enquête de 1976.

Le CEE examine certains types de griefs ainsi que des appels relatifs à des mesures disciplinaires et des appels en matière de renvoi et de rétrogradation. Sa compétence se limite aux membres réguliers et civils de la GRC, les fonctionnaires employés par la GRC étant assujettis à des processus de relations de travail distincts.

En tant que tribunal quasi judiciaire, le CEE applique le principe de la primauté du droit, et son rôle est crucial pour assurer la transparence, l'équité et l'impartialité dans les processus relatifs aux relations de travail de la GRC. Après examen d'un cas, le CEE soumet ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC, qui rend ensuite une décision finale.

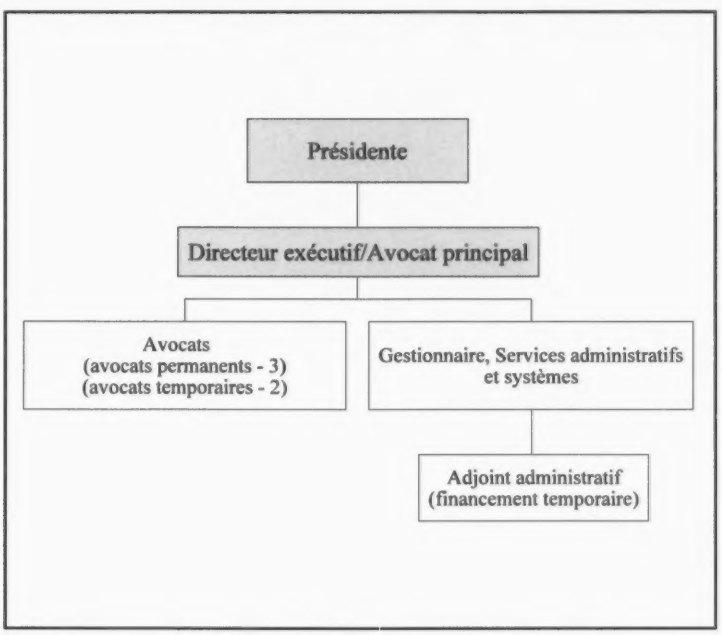
Le CEE contribue au maintien de relations de travail justes et équitables au sein de la GRC. Au fil des ans, ses conclusions et ses recommandations ont amené la GRC à modifier à plusieurs égards ses politiques relatives aux relations de travail internes, y compris en ce qui a trait aux renvois pour raisons médicales, aux suspensions sans solde, à la prévention du harcèlement, aux indemnités de déménagement et de réinstallation et au réaménagement de l'effectif. Le CEE continue de fournir des conseils judicieux à la GRC en matière d'emploi et de relations de travail.

En tant qu'un des deux organismes de surveillance et d'examen de la GRC (l'autre étant la Commission des plaintes du public contre la GRC [CPP]), le CEE joue un rôle important dans le maintien de la confiance du public à l'égard de la GRC et veille à ce que celle-ci respecte la loi et les droits de la personne dans ses relations de travail.

En 2010-2011, le budget du CEE était d'environ 2,1 millions de dollars, et l'organisme comptait neuf employés au début de l'exercice, dont la présidente. Le CEE a consacré environ 80 % de son temps et de ses ressources à l'examen de cas et 20 % aux activités de liaison et de communication. Les services organisationnels, comme la gestion financière, les ressources humaines et les services de technologie de l'information, sont compris dans ces deux ensembles d'activités.

Structure organisationnelle

Le CEE rend des comptes au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Sécurité publique. Il est dirigé par une présidente, qui est nommée par décret du gouverneur en conseil. La présidente joue également le rôle de première dirigeante. Selon la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (Loi sur la GRC)*, aucun membre de la GRC ne peut faire partie du CEE.



Outre la présidente, le CEE est géré par un directeur exécutif et avocat principal qui supervise sept employés : des avocats spécialisés en droit du travail et en droit administratif, ainsi que quelques employés des services administratifs qui assurent le cours normal des activités de cet organisme public moderne.

Le ministère de la Sécurité publique fournit certains services administratifs au CEE en vertu d'un protocole d'entente visant la prestation d'aide dans les domaines des ressources humaines, de la technologie de l'information et des finances. Comme pour tous les autres ministères et organismes gouvernementaux, le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada fournit au CEE tous les services liés aux locaux.

Examen des cas

Le CEE ne peut pas prendre l'initiative de lancer des examens. Le processus d'examen de cas débute au moment où le commissaire de la GRC renvoie un cas au CEE. Les cas qui doivent être renvoyés au CEE sont décrits dans la *Loi sur la GRC*. Ils comprennent certaines catégories de griefs précisées dans le *Règlement de la GRC*, ainsi que tous les appels relatifs à des mesures disciplinaires et les appels en matière de renvoi et de rétrogradation.

Lorsque le CEE procède à l'examen d'un cas, il examine tout le dossier, y compris les documents à l'appui, la décision rendue et les arguments des parties. Lorsque l'examen porte sur l'appel d'une décision concernant des mesures disciplinaires, un renvoi ou une rétrogradation, la transcription de l'audience est également examinée par le CEE, ainsi que toutes les pièces présentées à l'audience. La présidente du CEE peut demander que les parties fournissent des renseignements ou des observations supplémentaires et, si l'une des deux parties le fait, l'autre partie a la possibilité d'y répondre. La présidente a également le pouvoir de tenir une audience si elle le juge nécessaire, bien qu'elle ait rarement recours à cette option. Avant de formuler ses conclusions et ses recommandations, elle examine l'ensemble de la preuve, les questions juridiques, les dispositions législatives pertinentes et la jurisprudence.

La présidente du CEE transmet ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et aux parties en cause. Le commissaire rend une décision finale et doit tenir compte des recommandations du CEE. S'il décide de s'en écarter, la

Loi sur la GRC exige qu'il justifie son choix dans sa décision.

Vous trouverez ci-dessous une description du processus de règlement des griefs, du processus d'appel relatif à des mesures disciplinaires et du processus d'appel en matière de renvoi ou de rétrogradation ainsi qu'un aperçu du rôle du CEE dans chacun d'entre eux.

Processus de règlement des griefs

Selon la *Loi sur la GRC,* la résolution des conflits liés aux droits de la personne et aux intérêts personnels se fait par le processus de règlement des griefs de la GRC. Les griefs peuvent porter sur un vaste ensemble de droits et d'intérêts, allant de l'admissibilité d'une demande de remboursement pour certaines dépenses au droit de travailler dans un environnement exempt de harcèlement et de discrimination. Les griefs représentent la majorité des cas renvoyés au CEE.

L'examen et le règlement d'un grief reviennent d'abord à un officier de la GRC qui agit à titre d'arbitre de niveau I. Si le membre n'est pas satisfait de la décision de l'arbitre de niveau I, il peut présenter le grief au niveau II, où il revient au commissaire de la GRC ou à son délégué de trancher. Avant de rendre sa décision, le commissaire doit, en vertu de l'article 36 du *Règlement de la GRC,* renvoyer au CEE les griefs appartenant à cinq catégories précises pour qu'ils fassent l'objet d'un examen, à moins que les membres concernés s'y opposent – ce qui arrive rarement – et que le commissaire respecte leur volonté.

Processus d'appel relatif à des mesures disciplinaires

Lorsqu'il est allégué qu'un membre de la GRC a commis une infraction grave au *code de déontologie* de la GRC et que le processus disciplinaire officiel est lancé, une audience interne est tenue pour déterminer si les allégations sont fondées et, le cas échéant, quelle sera la peine appropriée. L'affaire est instruite par un comité d'arbitrage constitué de trois officiers supérieurs de la GRC. Si la Gendarmerie ou le membre souhaite interjeter appel de la décision du comité d'arbitrage devant le commissaire de la GRC, l'appelant et l'intimé doivent fournir, par écrit, leurs observations au commissaire. Le commissaire renvoie ensuite le dossier au CEE afin qu'il l'examine, à moins que le membre concerné s'y oppose – ce qui arrive rarement – et que le commissaire respecte sa volonté. Après

avoir procédé à l'examen approfondi du dossier, le CEE présente ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et aux parties visées.

Processus d'appel en matière de renvoi et de rétrogradation

Lorsqu'un membre fait l'objet d'une mesure de renvoi ou de rétrogradation parce qu'il n'a pas exercé ses fonctions de façon satisfaisante, il peut demander la convocation d'une commission de licenciement et de rétrogradation, composée de trois officiers supérieurs de la GRC, qui examinera l'affaire. Le membre visé ou l'officier compétent ayant lancé la procédure peut interjeter appel de la décision de cette commission. Les deux parties font parvenir leurs arguments écrits au commissaire de la GRC. Le commissaire renvoie ensuite tous les appels en matière de renvoi et de rétrogradation au CEE pour qu'il les examine, à moins que les membres concernés s'y opposent – ce qui arrive rarement – et que le commissaire respecte leur volonté. Après avoir procédé à un examen approfondi du dossier, le CEE présente ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et aux parties visées.

Les cinq catégories de griefs qui doivent être renvoyés au CEE aux fins d'examen :

a) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, des politiques gouvernementales visant les ministères qui ont été étendues aux membres;

b) les griefs relatifs à la cessation, en application du paragraphe 22(3) de la *Loi,* de la solde et des allocations des membres;

c) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive sur les postes isolés;*

d) les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application, par la Gendarmerie, de la *Directive de la Gendarmerie sur la réinstallation;*

e) les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour incapacité physique ou mentale, abandon de poste ou nomination irrégulière.

Activités de liaison et de communication

En plus de procéder à l'examen des cas, le CEE participe à d'autres activités qui appuient et consolident son mandat principal. Les activités de liaison et de communication, sous diverses formes, constituent une composante importante de son travail.

La publication trimestrielle du CEE, *Communiqué,* comprend des sommaires de cas et des articles sur des questions fréquemment soulevées dans les cas.

Le CEE possède également un site Web (www.erc-cee.gc.ca) qui contient, entre autres, les rapports annuels et les numéros de *Communiqué*, une vaste base de données qui permet de chercher tous les sommaires des conclusions et recommandations du CEE, des résumés des décisions subséquentes du commissaire de la GRC, ainsi que les articles, les documents de discussion et les rapports spécialisés du CEE les plus demandés. Le CEE a reçu une rétroaction positive des utilisateurs de son site Web à l'égard de son accessibilité et de son utilité. Au cours de la dernière année, le site Web du CEE a enregistré 294 390 visites.

Sujets des articles du CEE les plus en demande

Les renvois : Analyse concernant la compétence du Comité externe d'examen

Qualité pour agir : Faits nouveaux – le critère de la qualité pour agir

Qualité pour agir : Paragraphe 31(1) de la *Loi sur la GRC* – le critère de la qualité pour agir

Les délais : Paragraphe 31(2) de la *Loi sur la GRC* – les délais

Qu'est-ce qui constitue un bon grief?

D'autres articles sont disponibles sur le site Web au www.erc-cee.gc.ca.

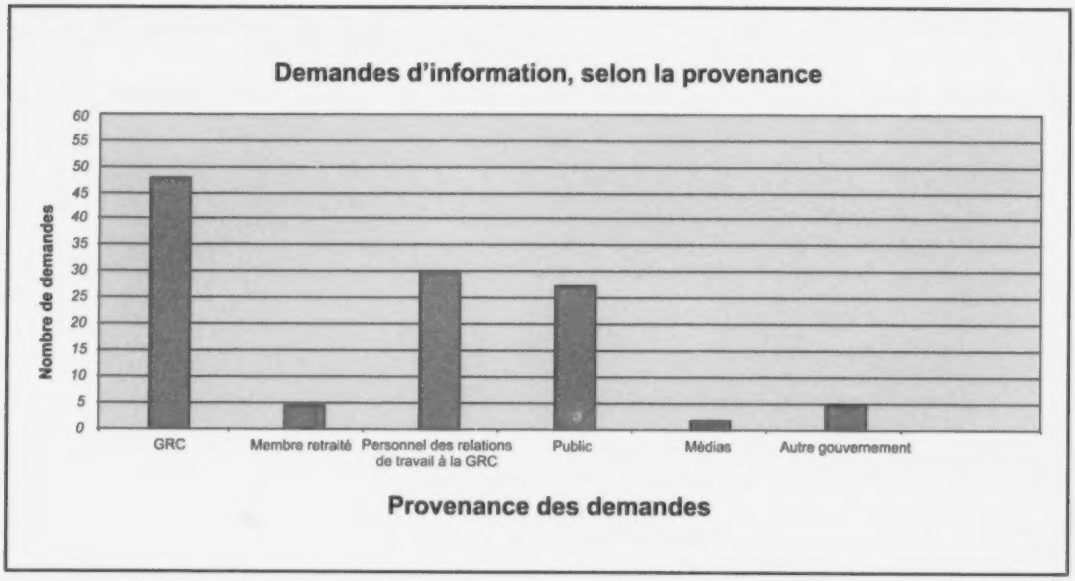
Le CEE fournit des renseignements et offre de la formation à différents employés s'occupant des relations de travail à la GRC. Les initiatives de liaison comprennent des visites des détachements, de la direction générale et des quartiers généraux dans les divisions de la GRC. Dans la mesure du possible, le CEE essaie de combiner ces visites à d'autres déplacements. Durant les séances d'information et de formation, le CEE traite régulièrement des difficultés ou des questions de procédures courantes en matière de griefs et d'appels. Cela favorise une meilleure compréhension de l'importance et de l'utilité de l'application adéquate des procédures.

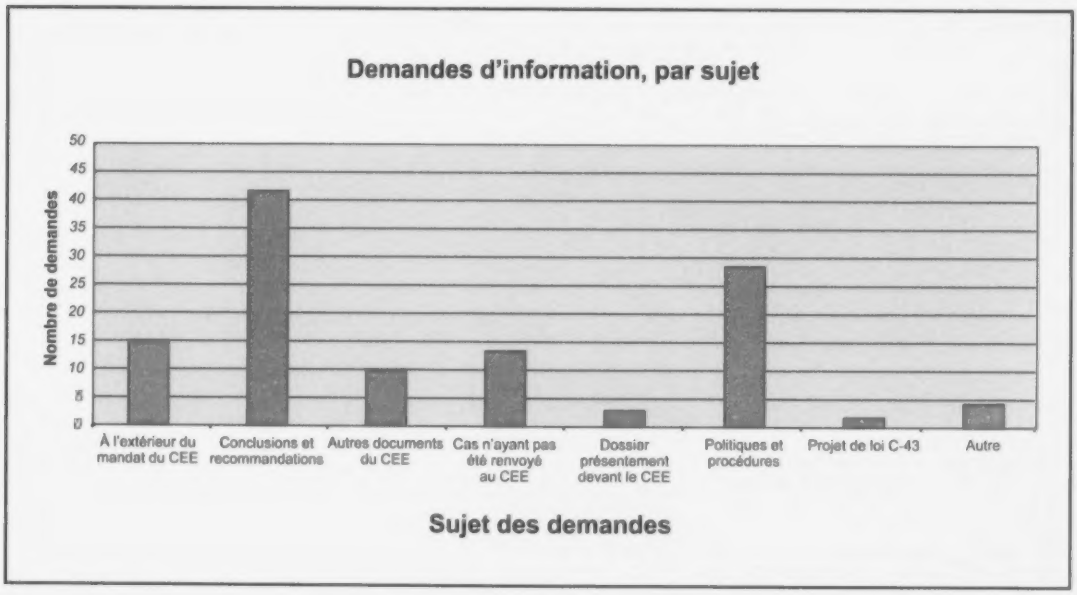
Demandes d'information

Le CEE répond également aux demandes de renseignements officielles et non officielles. En 2010-2011, le CEE a reçu 116 demandes. En général, l'organisme a répondu à ces demandes dans un délai de trois jours. Plus de deux tiers des demandes provenaient de la GRC elle-même, les membres du public constituant le deuxième groupe de demandeurs en importance.

Les graphiques ci-après présentent les différentes catégories de demandes reçues ainsi que leur provenance.

Plusieurs demandes étaient simples, et les demandeurs ont reçu une réponse en peu de temps ou ont été dirigés vers le bureau approprié. Cependant, d'autres demandes étaient compliquées et exigeaient davantage de temps et d'efforts pour fournir une réponse complète et exacte. La médiane du délai de réponse, qui était d'une journée, indique qu'un petit nombre de demandes complexes ont nécessité beaucoup de temps à traiter.


Demandes d'information, selon la provenance
Nombre de demandes
60
55
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
GRC
Membre retraité
Personnel des relations de travail à la GRC
Public
Médias
Autre gouvernement
Provenance des demandes

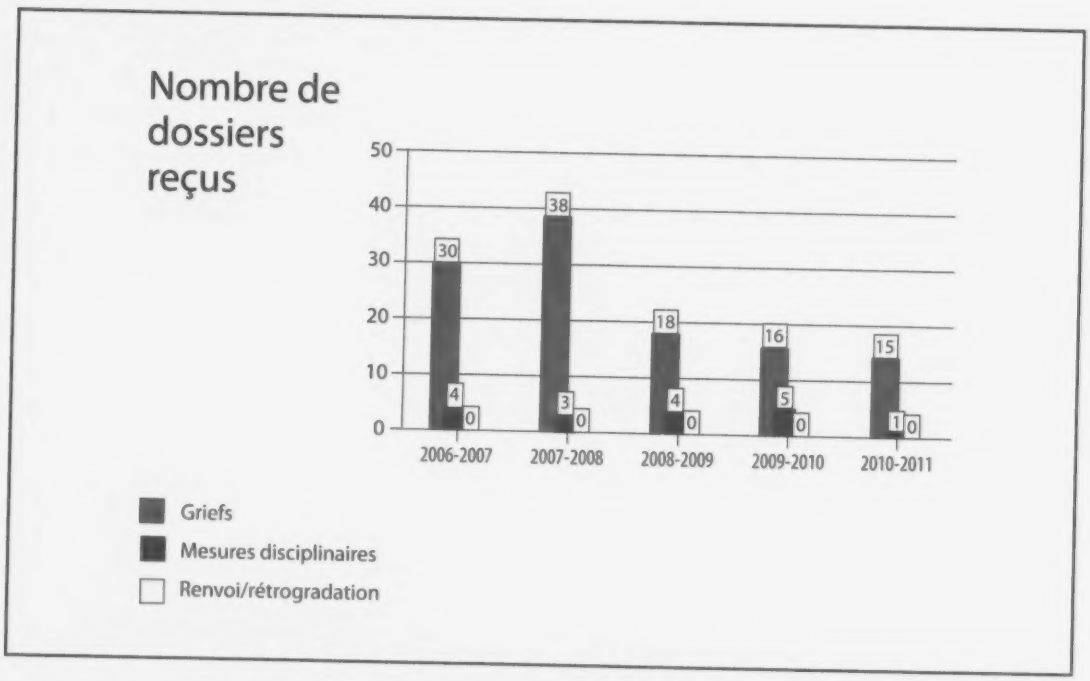

Demandes d'information, par sujet
Nombre de demandes
50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
À l'extérieur du mandat du CEE
Conclusions et recommandations
Autres documents du CEE
Cas n'ayant pas été renvoyé au CEE
Dossier présentement devant le CEE
Politiques et procédures
Projet de loi C-43
Autre
Sujet des demandes

PARTIE III
Ce que nous avons réalisé cette année

Examen des cas

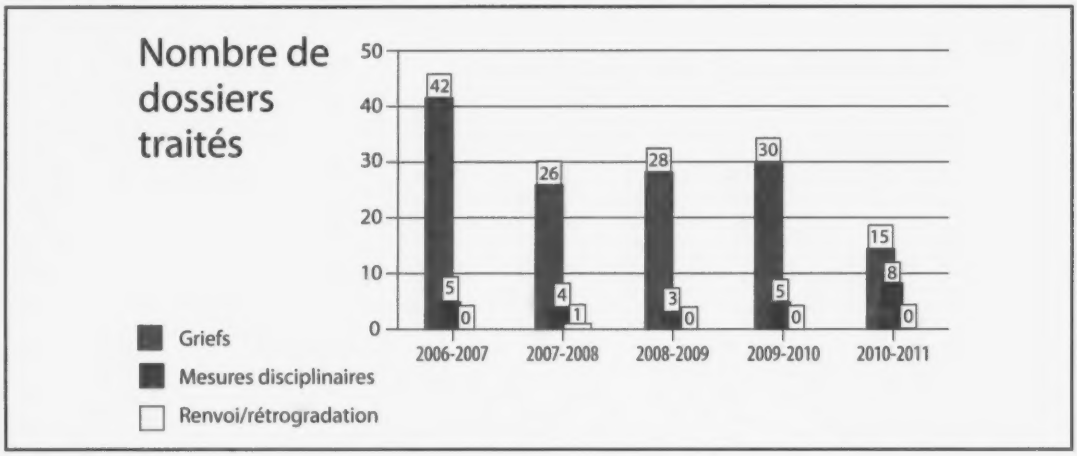
Renvois

En 2010-2011, 16 cas ont été renvoyés au CEE : 15 griefs et 1 appel relatif à des mesures disciplinaires. Aucun appel relatif à un renvoi ou à une rétrogradation n'a été renvoyé au CEE cette année.



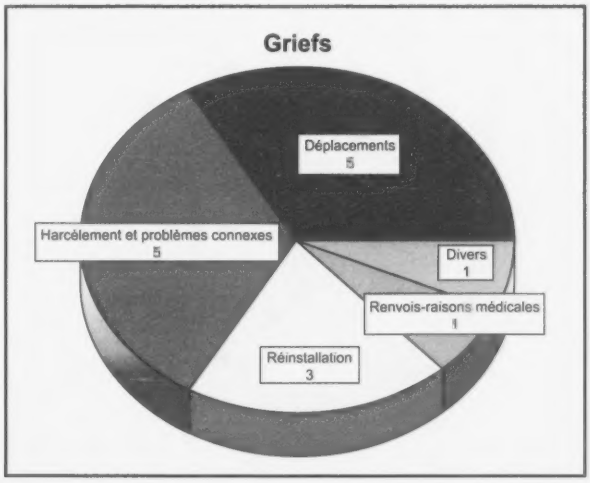
Dossiers traités et recommandations émises

Le CEE a traité 23 dossiers au cours de l'exercice 2010-2011 : 15 dossiers portaient sur des conclusions et des recommandations concernant des griefs, et 8 autres portaient sur des conclusions et des recommandations concernant des appels relatifs à des mesures disciplinaires. Aucun cas n'a été retiré avant que le CEE puisse présenter ses conclusions et recommandations. Cette année, le CEE n'a pas formulé de conclusions ni de recommandations concernant des appels relatifs à un renvoi ou à une rétrogradation.



Examen des griefs

Le graphique ci-dessous illustre la répartition des recommandations en matière de griefs cette année, par sujet.



Ces dernières années, les problèmes liés aux déplacements, au harcèlement et aux réinstallations représentaient une part importante des griefs examinés. En 2010-2011, les problèmes liés aux réinstallations et au harcèlement représentaient deux tiers des recommandations émises concernant les griefs.

Appels relatifs à des mesures disciplinaires

Cette année, le CEE a examiné huit appels relatifs à des mesures disciplinaires pour lesquels il a formulé des recommandations. Six de ces appels ont été interjetés par un membre. Trois appels concernaient une peine consistant en un ordre de démission dans un délai de 14 jours, sans quoi le membre serait congédié. Les trois autres concernaient la confiscation de la solde avec avertissement. Le CEE a recommandé que quatre appels soient rejetés (D-113, D-115, D-116 et D-118), qu'un appel soit accueilli (D-119) et qu'un autre soit accueilli en partie (D-114).

Deux appels relatifs à des mesures disciplinaires ont été interjetés par l'officier compétent (OC). Le CEE a recommandé que ces deux appels soient rejetés (D-117 et D-120).

Traitement

Le CEE vise à émettre ses conclusions et recommandations concernant un grief dans les trois mois après en avoir été saisi. En ce qui concerne les appels relatifs à des mesures disciplinaires, à un renvoi ou à une rétrogradation, le CEE vise un délai de six mois. Actuellement, ces normes de service ne sont pas respectées. Le CEE poursuit ses démarches relatives à l'allocation de ressources permanentes qui lui permettront d'atteindre et de maintenir un rythme acceptable dans le cadre de l'examen des cas dont il est saisi.

Au début de l'exercice 2010-2011, 46 griefs et appels étaient en instance devant le CEE. À la fin du même exercice, le CEE avait 39 cas à examiner, qui se répartissaient comme suit :

- 34 griefs en instance;
- 5 appels en instance relatifs à des mesures disciplinaires;
- 0 appel en instance relatif à un renvoi ou à une rétrogradation.

Cette réduction du nombre de cas en instance représente un pas vers le respect de délais de traitement plus courts des cas renvoyés au CEE. Si

la tendance se maintient, les délais de traitement du CEE deviendront raisonnables. Toutefois, si le nombre relativement modeste de cas que doit examiner le CEE devait s'accroître, les délais augmenteraient considérablement de nouveau. Cette situation s'est produite une fois, lorsque le CEE a reçu 30 cas de plus que jamais auparavant, ce qui a occasionné des retards importants dans le traitement de tous les cas subséquents.

Autres activités

En plus d'examiner les cas qui lui sont renvoyés, le CEE doit satisfaire toute obligation réglementaire imposée à l'ensemble des ministères de la fonction publique. Le CEE est fermement résolu à remplir son mandat tout en respectant les politiques et les dispositions législatives.

Une part disproportionnée de la charge de travail du CEE concerne d'importantes exigences en matière de présentation de rapports et de gestion de l'organisation. Le CEE n'a que peu d'employés qui recueillent et analysent les données organisationnelles pour ensuite les communiquer aux organismes centraux qui contrôlent les différents aspects de la gestion. Par conséquent, ces employés sont appelés à devenir les spécialistes du CEE dans un certain nombre de domaines, comme l'approvisionnement, les finances, les ressources humaines et la gestion du savoir. Ils exercent de nombreuses fonctions pour répondre aux besoins en matière de gestion de l'organisation afin de satisfaire aux mêmes exigences que doivent respecter les ministères et organismes de grande taille en matière de présentation de rapports. Le CEE retient également les services de divers experts-conseils de l'extérieur afin qu'il puisse s'acquitter de toutes ses obligations en bonne et due forme. Étant donné la petite taille et le budget modeste du CEE, ces exigences en matière de présentation de rapports accaparent des ressources humaines et financières destinées au processus d'examen des cas.

PARTIE IV
Faits saillants des cas de cette année

En tant que tribunal quasi judiciaire, le CEE examine les griefs et les appels en appliquant le principe de la primauté du droit et en s'appuyant sur les principes de l'équité, de l'impartialité, de l'indépendance et de la transparence, quelque peu comme un tribunal judiciaire. Le CEE est un organisme de recommandation qui formule des conclusions et des recommandations de la même façon qu'un organisme décisionnaire rend des décisions.

Les sections qui suivent présentent les faits saillants de certains griefs et appels relatifs à des mesures disciplinaires examinés cette année par le CEE.

Appels relatifs à des mesures disciplinaires

Le CEE examine les appels relatifs à des décisions des comités d'arbitrage disciplinaire de la GRC (les comités d'arbitrage) pour s'assurer que les audiences sont équitables et que les comités d'arbitrage ne commettent pas d'erreur dans leurs conclusions. Les comités d'arbitrage doivent tenir des audiences pour établir si des allégations d'inconduite sont fondées et, le cas échéant, déterminer la peine à imposer. Pour ce faire, les comités d'arbitrage sont tenus d'agir équitablement, conformément aux principes de l'équité de la common law et à certaines dispositions de la *Loi sur la GRC*.

Si les allégations sont fondées, les comités d'arbitrage imposent des peines qui peuvent aller d'un avertissement au renvoi de la Gendarmerie. Pour déterminer la peine appropriée, ils tiennent compte de nombreux facteurs, y compris des peines imposées dans des cas similaires et du dossier disciplinaire du membre.

Cette année, le CEE a examiné plusieurs questions intéressantes sur le plan disciplinaire, lesquelles sont présentées ci-après.

Le processus disciplinaire accéléré

Aux termes du paragraphe 46(2) de la *Loi sur la GRC*, les comités d'arbitrage doivent donner suite aux procédures engagées devant eux *« d'une façon aussi simple et rapide que le permettent les circonstances et l'équité »*. Par conséquent, la

Gendarmerie a établi un [*Traduction*] *« processus disciplinaire accéléré »* (PDA). Le PDA est un processus décisionnel informel et simplifié conçu pour traiter rapidement les cas disciplinaires et pour empêcher que les membres assujettis à de possibles mesures disciplinaires aient à attendre une période extrêmement longue. Un représentant d'un membre (RM) décrit ce processus comme suit :

[*Traduction*]

Le [PDA] *vise à réduire l'arriéré de cas disciplinaires, ainsi qu'à simplifier et à accélérer le processus disciplinaire officiel. Pour être admissible au* [PDA], *le membre doit notamment confirmer la véracité des allégations qui le concernent, et ce, dans la mesure où il est au moins possible de traiter les questions en litige. Le* [PDA] *n'est pas seulement avantageux pour le membre (pour qui l'affaire est traitée rapidement), mais aussi pour la Gendarmerie, qui n'a pas à débourser les coûts très importants qu'entraîne la tenue d'une audience disciplinaire.*

Cette année, pour la première fois, le CEE a été saisi d'appels portant sur des questions relatives à l'administration du PDA. Les paragraphes suivants résument les principales conclusions et recommandations du CEE à ce sujet.

Le dossier **D-115** concernait un membre qui avait consommé de l'alcool et percuté une voiture garée avec un véhicule de police qu'il n'était pas autorisé à conduire, pour ensuite quitter les lieux sans en parler à personne. Il a signalé l'accident plus tard et a payé les dommages qu'il avait causés. Les parties ont choisi de régler le cas par l'intermédiaire du PDA. Un comité d'arbitrage a été formé rapidement, le membre a reconnu la véracité des allégations et les parties ont présenté conjointement une proposition sur la peine à imposer. Le comité d'arbitrage privilégiait une peine plus sévère et a demandé aux avocats de se prononcer à ce sujet. Ces derniers considéraient que la peine était trop sévère et ont présenté d'autres renseignements à l'appui de la peine qu'ils avaient proposée conjointement. Le comité d'arbitrage a imposé la peine plus sévère. Le membre a ensuite interjeté appel de cette peine.

Le CEE a conclu que la décision du comité d'arbitrage était valable et a recommandé que l'appel soit rejeté. Toutefois, il a formulé certains commentaires sur la façon d'administrer le PDA. Plus particulièrement, il a déclaré que les membres faisant l'objet d'une audience disciplinaire doivent être aptes à prendre des décisions éclairées au sujet du processus en vertu duquel

leur cause est entendue. Ainsi, il a recommandé que l'information sur le PDA soit clairement consignée, facilement accessible et communiquée aux membres faisant l'objet d'une audience disciplinaire avant qu'ils décident de prendre part au PDA. En outre, il a recommandé que le dossier confirme que les membres concernés ont reçu cette information.

De plus, le CEE a précisé que le PDA ne peut priver les comités d'arbitrage des pouvoirs qui leur sont conférés par la loi, ni les dégager de leurs obligations légales, ni entraver leur pouvoir discrétionnaire solidement établi dans la loi. Il a expliqué que, étant donné que les renseignements n'avaient pas été fournis sous serment, par affirmation solennelle ou sous forme d'affidavit, le comité d'arbitrage pouvait seulement en tenir compte s'ils avaient été acceptés d'un commun accord par les deux parties. Le dossier indiquait que c'était le cas en l'espèce. Malgré cela, le CEE a recommandé qu'à l'avenir, les comités d'arbitrage sachent qu'il est important que les dossiers indiquent clairement que tous les éléments de preuve ont été présentés d'un commun accord ou conformément aux dispositions législatives et réglementaires.

Le commissaire par intérim a souscrit aux conclusions et aux recommandations du CEE.

Le dossier **D-117** a soulevé une autre question quant au recours au PDA. Le membre a reconnu avoir enfreint la politique de la Gendarmerie en ne signalant pas immédiatement le fait qu'il avait déchargé une arme à feu sur un véhicule, alors qu'il se trouvait sur les lieux d'un accident. Les parties se sont fondées uniquement sur un exposé conjoint des faits auquel le comité d'arbitrage s'est dit lié. Le comité d'arbitrage a conclu que cet exposé ne permettait pas d'établir que le membre savait, au moment où l'arme à feu s'est déchargée, qu'une balle avait atteint le véhicule. Il a aussi conclu que le membre ne s'était pas comporté d'une façon scandaleuse en tardant à signaler l'incident, car ce retard s'expliquait par les tâches que ce dernier avait effectuées de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions.

La GRC a interjeté appel. Elle soutenait que le comité d'arbitrage n'avait pas bien appliqué le critère servant à établir l'existence d'un comportement scandaleux. Le membre n'était pas d'accord. Il a rétracté l'aveu qu'il avait fait en déclarant qu'il ne s'était pas comporté d'une façon scandaleuse et que le comité d'arbitrage avait raison d'en arriver à cette conclusion.

Le CEE a conclu que la décision du comité d'arbitrage était valable et a recommandé que l'appel soit rejeté.

Toutefois, il s'est dit préoccupé par la nouvelle déclaration du membre selon laquelle il ne s'était pas comporté d'une façon scandaleuse. Son volte-face semblait indiquer qu'il avait peut-être confirmé la véracité de l'allégation uniquement pour que l'affaire soit réglée rapidement. Le CEE a recommandé que toutes les personnes prenant part au PDA veillent à ce que les membres ne fassent aucun aveu sans avoir été informés et conseillés en bonne et due forme par le RM, sans avoir reconnu la véracité de tous les éléments factuels et sans en avoir fait part au RM. Il a fait remarquer que ce principe s'inspirait de dispositions prévues dans les codes de déontologie des avocats.

Le pouvoir de convoquer une audience

Un OC a le pouvoir de convoquer une audience en bonne et due forme pour enquêter sur une contravention présumée portée à son attention. En vertu du paragraphe 43(1) de la *Loi sur la GRC,* lorsqu'il apparaît à l'OC que les mesures disciplinaires simples ne seraient pas suffisantes eu égard à la gravité de la présumée contravention et aux circonstances, il faut convoquer une audience pour enquêter sur l'affaire.

Dans le dossier **D-114**, le CEE s'est penché sur le libellé du paragraphe 43(1) de la *Loi sur la GRC* et a fait valoir que l'OC n'a pas à être convaincu, d'après les conclusions de fait issues des éléments de preuve disponibles, qu'il y a eu infraction. Cette disposition prévoit plutôt que l'OC doit convoquer une audience lorsqu'il *« apparaît »* qu'un membre a contrevenu au *code de déontologie.* Elle prévoit aussi que l'OC doit examiner le caractère suffisant des mesures disciplinaires simples *« si la contravention était établie ».*

Ce libellé confirme que l'OC n'a pas à évaluer si les actes présumés sont effectivement établis. D'après l'ensemble de la *Loi sur la GRC,* il revient plutôt aux comités d'arbitrage de décider si les éléments de preuve produits à l'audience établissent, selon la prépondérance des probabilités, chacune des allégations (par. 45.12(1)).

L'évaluation de la crédibilité des témoins

Le CEE a maintes fois déclaré qu'il faisait preuve d'une grande retenue à l'égard des conclusions de fait d'un comité d'arbitrage fondées sur la crédibilité des témoins, et qu'il intervenait seulement si le comité

d'arbitrage commettait une erreur manifeste et déterminante. Dans le dossier **D-119**, le CEE a examiné la façon dont le comité d'arbitrage a traité les faits et évalué la crédibilité des témoins. Le comité d'arbitrage s'était principalement fondé sur les déclarations des témoins de l'OC pour conclure qu'une allégation de comportement scandaleux était établie. En outre, il a conclu que l'explication des événements présentée par le membre n'était pas crédible. Il a déclaré que des éléments de preuve clairs et convaincants établissaient les éléments allégués, et que le comportement du membre était scandaleux et justifiait l'imposition de mesures disciplinaires.

Après l'audience, un témoin s'est adressé au membre et lui a demandé, sur un ton agressif, qu'il lui présente des excuses. Le membre a interjeté appel et a demandé l'autorisation de présenter de nouveaux éléments de preuve issus de cette conversation et liés à la crédibilité de ce témoin.

Le CEE a conclu que le comité d'arbitrage avait commis des erreurs manifestes et déterminantes dans son évaluation de la crédibilité des témoins et dans ses conclusions de fait. Il y avait plusieurs contradictions dans les déclarations des témoins de l'OC, notamment dans celle du témoin qui s'était montré agressif envers le membre. Par conséquent, le comité d'arbitrage a accordé trop de poids à ces déclarations, fait abstraction de certains éléments de preuve présentés par le membre et formulé des conclusions qui ne reposaient pas sur la preuve au dossier. D'après le CEE, la preuve au dossier montrait que les gestes du membre avaient été commis dans un contexte où il n'y avait pas lieu de conclure qu'il s'était comporté d'une façon scandaleuse. Cette preuve semblait plutôt indiquer que l'incident résultait d'une succession de moments d'inattention, d'erreurs administratives et de malentendus. Par conséquent, le CEE a recommandé au commissaire de la GRC d'accueillir l'appel.

La doctrine de la remise en cause

Dans le dossier **D-116**, le CEE s'est penché sur la doctrine de la remise en cause, qui proscrit toute tentative de récuser ou de contester indûment une décision judiciaire en remettant en cause une question dans une instance différente. Le membre a plaidé coupable à une accusation au criminel, soit d'avoir proféré des menaces. Les deux parties ont demandé au juge prononçant la peine d'imposer une condamnation avec sursis, et ce, notamment parce que le membre souffrait apparemment d'un problème de santé au moment de

l'incident. Aucune preuve médicale n'a été présentée. Le juge prononçant la peine a accueilli la demande au motif que [*Traduction*] « *les gestes* [du membre s'expliquaient] *par des raisons médicales* [...] ».

À la suite du procès criminel, la Gendarmerie a intenté une procédure disciplinaire contre le membre. Lors de l'audience, le membre a reconnu la véracité de l'allégation. Le comité d'arbitrage a conclu que l'acte représentait un comportement scandaleux devant faire l'objet de mesures disciplinaires. L'avocat du membre a présenté des rapports médicaux faisant état du problème de santé de celui-ci. Le comité d'arbitrage a examiné les déclarations des témoins et les preuves médicales à sa disposition. Il a ensuite ordonné au membre de démissionner dans les 14 jours, sans quoi il serait congédié.

Le CEE a reconnu que le comité d'arbitrage et le juge ayant prononcé la peine ne partageaient pas la même opinion quant à savoir s'il y avait un lien entre le problème de santé du membre et l'infraction. Toutefois, il a statué que la conclusion du comité d'arbitrage n'équivalait pas à une remise en cause. Le CEE a expliqué que le comité d'arbitrage et le juge ayant prononcé la peine se trouvaient dans une position très différente, car chacun d'eux disposait de renseignements différents. Plus particulièrement :

- le conflit portait sur un facteur atténuant qui n'a pas empêché que le membre soit déclaré coupable;

- une personne raisonnable en viendrait à la conclusion que l'intégrité du processus judiciaire a été préservée, et ce, étant donné que le comité d'arbitrage disposait de preuves médicales et que le juge ayant prononcé la peine ne disposait pas de telles preuves;

- il serait inéquitable d'interdire à l'OC de commenter ces preuves, étant donné qu'il ne les a pas présentées et qu'il n'était pas partie au procès criminel;

- l'intérêt public d'offrir aux membres de la GRC des procédures disciplinaires exhaustives et impartiales l'emporte sur la préoccupation voulant qu'il semble peut-être y avoir incohérence en l'espèce.

L'obligation d'agir équitablement au moment d'imposer la peine

Lorsqu'une allégation visant un membre est établie, le comité d'arbitrage doit déterminer une

peine appropriée. Parfois, il arrive que le membre visé soit disposé à accepter la peine proposée par l'OC. Cette situation s'est présentée dans le dossier **D-114**, lorsque l'OC a proposé que chacune des deux allégations établies soit sanctionnée par une confiscation de la solde pour une période de trois jours. Bien que le membre ait minimisé la pertinence de certaines causes présentées par l'OC pour justifier la peine à imposer, il n'a pas proposé une autre peine. Le comité d'arbitrage a imposé des confiscations de la solde bien plus sévères que celles réclamées par l'OC, et ce, sans en aviser les parties. En outre, il a imposé des avertissements pour chaque allégation.

Le CEE a conclu que le comité d'arbitrage se devait d'agir équitablement dans les circonstances. Le fait que le membre n'a pas présenté d'arguments quant à la peine proposée par l'OC signifiait qu'il la considérait comme raisonnable. Étant donné que la peine imposée s'est révélée bien plus sévère, le comité d'arbitrage se devait d'informer les parties de cette éventualité avant de rendre sa décision. Il devait aussi les aviser qu'il envisageait d'imposer des avertissements, et ce, étant donné que l'OC n'avait pas proposé que ces mesures fassent partie de la peine. Ainsi, le membre n'aurait probablement pas songé à formuler des observations sur leur validité.

Griefs

En vertu de la partie III de la *Loi sur la GRC,* un membre peut présenter un grief lorsqu'une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie lui causent un préjudice. Le CEE se penche sur certains types de griefs ayant été tranchés par un arbitre de niveau I. Dans le cadre de ce travail, le CEE examine certaines questions préliminaires telles que le respect des délais, la qualité pour présenter un grief, la communication de renseignements et l'admissibilité de la preuve. Il examine aussi les éléments de fond des griefs, tels que le droit d'un membre de réclamer un avantage et la mesure dans laquelle une plainte de harcèlement a été bien traitée.

Cette année, le CEE a examiné plusieurs questions de procédure et de fond, lesquelles sont décrites ci-après.

La qualité pour agir

Le droit d'un membre de présenter un grief est assujetti à des conditions prescrites se rapportant à ce qu'on appelle communément la *« qualité pour agir »*. En vertu du paragraphe 31(1) de la *Loi sur la GRC,* un membre à qui *« une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie*

causent un préjudice » peut présenter un grief « *dans le cas où la présente loi, ses règlements ou les consignes du commissaire ne prévoient aucune autre procédure pour corriger ce préjudice* ». Le fait qu'un membre n'ait pas qualité pour agir peut mettre fin automatiquement à un grief. Il est donc très important que les dispositions législatives soient interprétées de façon juste et raisonnable.

Cette année, certains cas liés à la qualité pour agir ont porté sur deux éléments essentiels du critère formulé au paragraphe 31(1) de la *Loi sur la GRC* : l'exigence selon laquelle il doit y avoir eu une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie, ainsi que la présence d'une autre procédure pour corriger le préjudice.

Dans le dossier **G-495**, le requérant travaillait à un poste isolé pour lequel *la Directive sur les postes isolés et les logements de l'État* (la *Directive*) prévoyait l'octroi de deux aides au titre des voyages pour vacances (AVV) par année financière. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a modifié la *Directive*, de sorte que l'AVV applicable au poste du requérant a été réduite de deux paiements à un paiement par année financière. Le requérant soutenait que la Gendarmerie ne l'avait pas bien informé de cet important changement apporté à la *Directive*. Il estimait aussi que ce changement était non fondé, injustifié, défavorable sur le plan financier et néfaste pour son poste.

Le CEE a conclu que le requérant avait qualité pour présenter un grief afin de contester la prétendue omission par la Gendarmerie de bien l'informer d'un important changement apporté à la *Directive*. Selon le CEE, cet argument concernait une prétendue omission par la Gendarmerie qui avait pu priver le requérant de renseignements auxquels il avait droit et dont il avait besoin pour prendre des décisions financières très importantes. Toutefois, le CEE a conclu que le requérant n'avait pas qualité pour présenter un grief afin de contester les modifications apportées à la *Directive*. Il a expliqué que la *Directive* était une politique du SCT que seul ce dernier pouvait modifier. Ainsi, les changements apportés à la *Directive* ne constituaient pas une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie.

Dans le dossier **G-501**, le CEE a examiné s'il était possible de présenter un grief relativement à une étape transitoire du processus de renvoi. Plus particulièrement, le requérant contestait un avis d'intention de renvoi. Selon lui, il avait qualité

pour le contester étant donné que l'alinéa 36e) du *Règlement de la GRC* concernait les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative. De plus, il considérait que le *Règlement de la GRC* n'interdisait pas de présenter un grief pour contester la signification d'un tel avis. En guise de réponse, le répondant a déclaré que la politique indiquait que cet avis constituait l'un des éléments ne pouvant pas faire l'objet d'un grief, étant donné qu'il existait une autre procédure pour corriger le préjudice subi.

Le CEE a examiné attentivement les dispositions du *Règlement de la GRC* relatives au processus de renvoi. Il a conclu que, de toute évidence, la structure du *Règlement de la GRC* ne prévoyait pas que les membres puissent recourir à la procédure applicable aux griefs à toute étape transitoire du processus de renvoi; elle prévoyait plutôt qu'ils peuvent y avoir recours seulement après que l'OC a rendu sa décision finale. Il a déclaré que l'avis d'intention de renvoi pouvait être contesté d'une autre façon étant donné qu'il représentait une étape transitoire de l'ensemble du processus de renvoi.

Le CEE s'est également prononcé sur la conclusion de l'arbitre de niveau I selon laquelle le requérant n'avait pas qualité pour agir parce que l'avis d'intention de renvoi ne lui avait causé aucun préjudice. Il a conclu que la signification de cet avis constituait un acte qui avait affecté directement le requérant. Par conséquent, ce dernier avait subi un préjudice au sens du paragraphe 31(1) de la *Loi sur la GRC*. En dernière analyse, le CEE a recommandé au commissaire de la GRC de rejeter le grief étant donné que le requérant pouvait se prévaloir d'une autre procédure pour corriger le préjudice qu'il avait subi.

L'importance de disposer de suffisamment de renseignements

S'il dispose d'un dossier bien étoffé qui comprend des renseignements pertinents, l'arbitre sera mieux à même de bien évaluer le grief et de rendre une décision éclairée. Par contre, il éprouvera plus de difficultés à accomplir ce travail si le dossier ne contient pas suffisamment de renseignements. Comme l'a déclaré le commissaire de la GRC dans le dossier G-374 [*Traduction*], *« il est primordial de disposer d'une documentation suffisante pour assurer l'efficacité d'une procédure applicable aux griefs et, par le fait même, garantir un milieu de travail sain »*. Cette année, le CEE a examiné des griefs portant sur l'importance et la responsabilité de s'assurer que les dossiers de griefs comprennent

suffisamment de renseignements et de documents.

Le dossier **G-505** concernait un requérant ayant été muté dans une autre ville. Il avait vendu sa propriété, dont la date de prise de possession était le 12 février 2009. Peu de temps après l'avoir vendue, il en avait acheté une autre qui était en train d'être construite dans sa nouvelle ville. Il avait informé la Gendarmerie qu'il allait prendre des vacances du 9 au 28 février 2009. Il avait aussi déclaré qu'il allait prendre possession de sa nouvelle propriété le 2 mars 2009 ou vers cette date. Ses effets mobiliers avaient été entreposés du 9 février au 3 mars 2009, ce qui avait entraîné des frais d'entreposage en cours de déménagement totalisant plusieurs milliers de dollars. Il avait pris possession de sa nouvelle propriété le 2 mars 2009, comme prévu. Apparemment, il n'aurait pas pu en prendre possession plus tôt étant donné que le constructeur [*Traduction*] *« avait affecté des travailleurs dans la maison ce jour-là pour terminer les travaux* [et] *qu'il devait y renvoyer ses peintres le lendemain »*.

Les parties ont trouvé la disposition de la politique de réinstallation qui régissait le paiement des frais d'entreposage en cours de déménagement. Toutefois, elles estimaient qu'elle était imprécise et ne s'entendaient pas sur sa signification. Le requérant considérait qu'elle prévoyait le paiement des frais d'entreposage en cours de déménagement à même l'enveloppe de base, laquelle couvrait habituellement les frais de réinstallation de base de presque tous les déménagements. La répondante estimait plutôt que cette disposition prévoyait le paiement des frais d'entreposage en cours de déménagement à même l'enveloppe personnalisée, ce qui signifiait que le requérant aurait peut-être à les débourser. Selon elle, ces frais découlaient de la décision du requérant de choisir une date de clôture suivant une période de vacances.

L'arbitre de niveau I a souscrit au point de vue de la répondante. Il a rejeté le grief, malgré le fait que le requérant a dit qu'il lui était pratiquement impossible d'emménager dans sa nouvelle propriété avant la date à laquelle il y a effectivement emménagé. Le CEE a conclu que la disposition pertinente de la politique soulevait deux questions essentielles. Premièrement, à quel moment le requérant pouvait-il habiter dans sa nouvelle propriété? Deuxièmement, une autre habitation appropriée aurait-elle pu être disponible avant? Étant donné que le dossier ne comprenait pas suffisamment de renseignements ni assez de documents pour répondre

à ces questions, il était impossible de rendre une décision en toute connaissance de cause. Le CEE a recommandé au commissaire de la GRC d'accueillir le grief et de renvoyer l'affaire à l'autorité compétente pour qu'elle examine, après obtention des renseignements essentiels, la façon de régler la question des frais d'entreposage en cours de déménagement du requérant.

Dans le dossier **G-506**, le requérant a déposé un grief pour contester la décision du répondant de ne pas enquêter sur sa plainte de harcèlement. L'arbitre de niveau I a rejeté le grief sur le fond, arguant que le requérant devait présenter suffisamment d'éléments de preuve pour établir le bien-fondé de sa cause, mais qu'il ne l'avait pas fait. Plus particulièrement, le dossier ne comprenait pas la plainte de harcèlement, un rapport important ainsi que d'autres documents essentiels.

Le CEE a conclu que l'arbitre de niveau I n'avait pu rendre une décision éclairée étant donné que des documents essentiels, qui étaient facilement accessibles, ne figuraient pas au dossier. Toutefois, il ne considérait pas qu'en l'espèce, il incombait au requérant de fournir ces documents. Il a déclaré que les *consignes du commissaire (griefs) (CC)* et la politique de la GRC sur le règlement des griefs étaient vagues à ce sujet, et qu'elles auraient pu amener le requérant à croire, avec raison, qu'il incombait au répondant ou au coordonnateur des griefs de verser certains documents dans le dossier.

Le CEE a conclu que, si un requérant ne présente pas la totalité des arguments et des éléments de preuve à l'appui, l'arbitre de niveau I devrait se prévaloir du pouvoir prévu dans les *CC* et la politique de la GRC sur le règlement des griefs pour demander les documents essentiels qui manquent en vue de traiter l'affaire. Sa conclusion repose sur le dossier G-374, dans lequel le commissaire de la GRC a déclaré que [*Traduction*] *« les arbitres devraient exercer le pouvoir de demander les documents pertinents pour garantir la prise de décisions éclairées »*.

Le CEE a recommandé au commissaire de la GRC d'accueillir le grief en annulant la décision de niveau I. Il lui a aussi recommandé de renvoyer le grief à l'arbitre de niveau I pour qu'il le réexamine et rende une nouvelle décision, une fois que le dossier sera complet. En outre, il lui a recommandé d'ordonner une révision des politiques pertinentes de la Gendarmerie en vue de clarifier à qui il incombe de s'assurer que l'arbitre de niveau I obtienne un dossier complet.

Indemnité pour logement particulier dans le cadre d'affectations temporaires de relève

La GRC offre des services de police dans de nombreuses régions éloignées que l'on appelle *« postes isolés »*. Elle s'est engagée à attirer des membres à ces postes et à se charger d'eux et de leur famille pendant qu'ils y sont affectés. Pour ce faire, elle met notamment des logements de l'État à la disposition des membres travaillant dans certains de ces postes. Lorsqu'un membre affecté à un poste isolé prend congé, d'autres membres assurent volontairement une affectation temporaire de relève. Ces derniers sont assujettis à la *Directive sur les voyages du Conseil du Trésor* (DVCT), car ils sont en déplacement pendant leur affectation temporaire de relève, et ils résident parfois dans des logements de l'État.

La DVCT définit trois types de logement accessibles aux fonctionnaires en déplacement : le logement commercial, les locaux d'hébergement du gouvernement et d'une institution ainsi que le logement particulier non commercial. Lorsqu'un fonctionnaire décide de résider dans un logement particulier non commercial, il a droit à l'indemnité pour logement particulier.

En 2010-2011, le CEE a examiné plusieurs griefs concernant des litiges liés à l'admissibilité à l'indemnité pour logement particulier. Dans chacun de ces griefs, la question était de savoir si les propriétés de la Gendarmerie étaient considérées comme des « logements particuliers non commerciaux ».

Dans les dossiers **G-496**, **G-497** et **G-498**, les requérants en affectation temporaire de relève résidaient dans des logements indépendants isolés appartenant à l'État, et ce, avec l'autorisation de la GRC. La Gendarmerie a informé les requérants qu'ils devaient, pendant qu'ils étaient en déplacement, séjourner dans un logement indépendant partagé pour lequel ils n'avaient pas droit à l'indemnité pour logement particulier. Ils pouvaient séjourner dans un logement indépendant isolé et faire une demande d'indemnité pour logement particulier seulement si aucun logement indépendant partagé n'était disponible.

Le CEE a examiné attentivement les définitions de logement dans la DVCT. Il a conclu qu'un logement indépendant isolé correspondait à la catégorie « logement particulier non commercial », et ce, qu'il appartienne ou non à l'État. En outre, il a statué que la catégorie « locaux d'hébergement du gouvernement

et d'une institution » comprend un élément institutionnel/non résidentiel qui exclut de sa portée tout logement ressemblant à une résidence privée, même s'il appartient à l'État.

Le CEE a jugé que la catégorie de résidence « logement indépendant partagé » n'était pas pertinente, car elle servait à déterminer les frais de loyer ainsi que des questions liées aux logements partagés, ce qui n'avait aucun lien avec le point en litige. Pour un membre en déplacement, l'aspect particulier non commercial d'un logement ne change pas.

La Gendarmerie soutenait aussi que les requérants n'étaient pas admissibles à l'indemnité pour logement particulier puisque leurs résidences était considérées comme des casernes. La politique de la GRC interdisait aux membres en déplacement de réclamer une indemnité pour logement particulier s'ils séjournaient dans des casernes. Le CEE a conclu que les résidences ne correspondaient pas à la description de logement de la police ou caserne « convenable », car aucun service de ménage ni aucun repas n'étaient fournis, contrairement à ce que prévoyait la politique.

Le CEE a recommandé au commissaire de la GRC d'accueillir les griefs. Dans le dossier **G-498**, il a aussi recommandé que les détachements d'accueil s'assurent que des directives claires et cohérentes soient formulées et transmises aux membres assurant une affectation temporaire de relève avant qu'ils se rendent à un poste isolé.

Le traitement équitable des plaintes de harcèlement

Le CEE souhaite aider la GRC dans son objectif consistant à assurer un milieu de travail exempt de harcèlement. Cette année, le CEE a examiné des griefs concernant la façon dont la Gendarmerie interprète et applique ses politiques et celles du gouvernement en matière de harcèlement. Ses conclusions et recommandations confirment une fois de plus des principes bien établis concernant l'importance d'évaluer les plaintes de harcèlement et de traiter les griefs sur ce sujet de façon équitable.

Le principe d'équité est essentiel au processus d'examen des plaintes de harcèlement par la Gendarmerie. Lorsqu'une plainte de harcèlement est déposée, par exemple, la politique prévoit que le décideur doit connaître tous les faits pertinents avant de statuer qu'il n'est pas nécessaire de mener une enquête en vue de l'évaluer. Si le décideur a rencontré une partie avant de rendre cette décision, il se doit aussi de rencontrer l'autre. Ainsi, les deux parties ont la possibilité de

se faire entendre sur la question en litige **(G-504)**. Par ailleurs, la décision de ne pas enquêter sur une plainte de harcèlement doit reposer sur un examen minutieux qui, en général, ne se limite pas à la lecture des documents présentés par le plaignant **(G-506)**.

L'équité constitue également un principe dont il faut tenir compte lorsqu'un membre présente un grief pour contester la décision relative à une plainte de harcèlement. Un requérant qui présente un tel grief, par exemple, a le droit de demander la documentation pertinente et nécessaire placée sous la responsabilité de la Gendarmerie (paragraphe 31(4) de la *Loi sur la GRC*). Lorsqu'il répond à une telle demande, le répondant ne peut pas supprimer de l'information nécessaire au requérant et satisfaisant aux critères prévus au paragraphe 31(4), sous réserve de certaines exceptions qui se rapportent à certaines catégories de documents protégés figurant dans les *consignes du commissaire*.

Par ailleurs, le répondant doit traiter toutes les demandes d'information d'un requérant conformément au paragraphe 31(4) de la *Loi sur la GRC*. Bien qu'un répondant puisse parfois éprouver de la difficulté à répondre à des demandes longues et détaillées, il doit au moins donner suite aux éléments demandés, sans quoi il pourrait y avoir lieu de croire que le requérant n'a pas obtenu suffisamment de renseignements pour présenter son grief en bonne et due forme **(G-493)**.

Aperçu des recommandations du CEE pour 2010-2011

N° de dossier du CEE	Question visée	Recommandation du CEE
Appels relatifs à des mesures disciplinaires		
D-113	Appel contre la peine (démission/congédiement) Activités sexuelles pendant les heures de service	Rejeter l'appel.
D-114	Appel sur le fond et contre la peine Obligation de convoquer une audience Obligation d'agir équitablement au moment d'imposer la peine	Accueillir l'appel contre la peine. Rejeter l'appel sur le fond.
D-115	Appel contre la peine Administration du processus disciplinaire accéléré (PDA)	Rejeter l'appel. S'assurer que l'information concernant le PDA est clairement consignée, facilement accessible et communiquée aux membres faisant l'objet d'une audience disciplinaire afin qu'ils soient bien informés du processus avant de décider d'y prendre part. S'assurer que le dossier confirme que le membre faisant l'objet d'une audience disciplinaire a reçu cette information. Informer les comités d'arbitrage qu'il importe que les dossiers indiquent clairement que tous les éléments de preuve ont été présentés conformément aux dispositions législatives et réglementaires.
D-116	Appel contre la peine (démission/congédiement) Proférer des menaces Doctrine de la remise en cause	Rejeter l'appel.

N° de dossier du CEE	Question visée	Recommandation du CEE
D-117	Appel sur le fond interjeté par l'officier compétent Administration du processus disciplinaire accéléré (PDA)	Rejeter l'appel. S'assurer que l'information concernant le PDA est clairement consignée, facilement accessible et communiquée aux membres faisant l'objet d'une audience disciplinaire afin qu'ils soient bien informés du processus avant de décider d'y prendre part. S'assurer que le dossier confirme que le membre faisant l'objet d'une audience disciplinaire a reçu cette information. Informer les comités d'arbitrage qu'il importe que les dossiers indiquent clairement que tous les éléments de preuve ont été présentés conformément aux dispositions législatives et réglementaires. Prendre des mesures pour que les membres ne fassent pas d'aveu formel avant d'avoir obtenu de l'information et des conseils d'un représentant du membre, notamment au sujet de ce qui arrive à la suite d'un aveu.
D-118	Appel sur le fond et contre la peine (démission/congédiement) Activités sexuelles pendant les heures de service Falsification de notes prises par un policier Fausses déclarations après mise en garde	Rejeter l'appel.

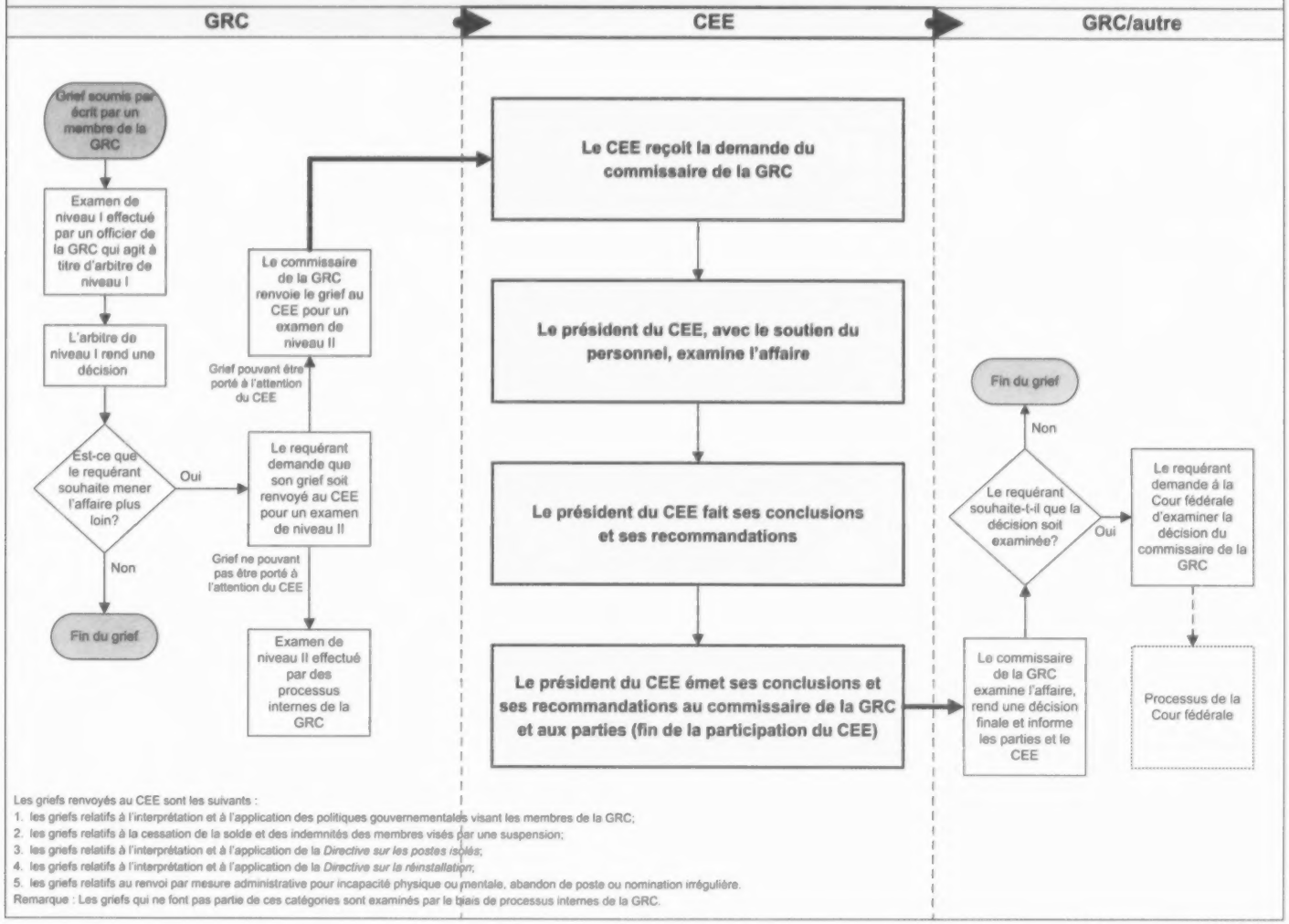
N° de dossier du CEE	Question visée	Recommandation du CEE
D-119	Appel sur le fond Demande de congé compensatoire pour des heures supplémentaires déjà payées Requêtes préliminaires Nouveaux éléments de preuve en appel Erreurs dans l'évaluation de la crédibilité et les conclusions de fait	Accueillir l'appel sur le fond et tenir compte des nouveaux éléments de preuve présentés en appel. Présenter des excuses au membre pour les iniquités et les torts occasionnés maintes fois au cours du processus disciplinaire. Examiner le processus disciplinaire en l'espèce. Offrir de la formation sur les nouveaux systèmes de gestion des congés.
D-120	Appel sur le fond interjeté par l'officier compétent Utilisation non autorisée d'une carte de voyage de la Gendarmerie à différentes fins, notamment pour jouer à des jeux d'argent. Processus disciplinaire accéléré (PDA)	Rejeter l'appel. S'assurer que toutes les personnes prenant part au (PDA) veillent que les membres ne fassent aucun aveu sans avoir été informés et conseillés en bonne et due forme par le représentant du membre, sans avoir reconnu la véracité de tous les éléments de l'allégation et sans en avoir fait part au représentant du membre.
Griefs		
G-493	Enquête sur le harcèlement Crainte de partialité Accès à l'information pertinente	Accueillir le grief. Présenter des excuses au requérant pour les manquements liés au traitement de sa plainte de harcèlement.
G-494	Délais prescrits Indemnité pour l'occupation temporaire de deux résidences	Accueillir le grief. Conclure que l'affaire s'est déroulée dans les délais impartis au niveau I ou prolonger rétroactivement le délai de prescription de niveau I. Renvoyer l'affaire au niveau I pour permettre aux parties de procéder au règlement accéléré de celle-ci ou de présenter des arguments sur le fond.

N° de dossier du CEE	Question visée	Recommandation du CEE
G-495	Qualité pour agir Modification d'une directive du Conseil du Trésor Aide au titre des voyages pour vacances	Rejeter le grief sur le fond.
G-496	Indemnité pour logement particulier dans le cadre d'une affectation temporaire de relève dans un poste du Nord Propriété de l'État *Directive sur les voyages* du Conseil du Trésor	Accueillir le grief, mais ne pas tenir compte de la demande du requérant relative au paiement des intérêts.
G-497	Délais prescrits Indemnité pour logement particulier dans le cadre d'une affectation temporaire de relève dans un poste du Nord Propriété de l'État *Directive sur les voyages* du Conseil du Trésor	Accueillir le grief et ordonner l'annulation d'une demande de remboursement. Prolonger rétroactivement le délai de prescription de niveau I.
G-498	Indemnité pour logement particulier dans le cadre d'une affectation temporaire de relève dans un poste du Nord Propriété de l'État *Directive sur les voyages* du Conseil du Trésor	Accueillir le grief et ordonner l'annulation d'une demande de remboursement. Ordonner que les détachements d'accueil s'assurent que des directives claires et cohérentes soient formulées et transmises aux membres assurant une affectation temporaire de relève avant qu'ils se rendent à un poste du Nord.
G-499	Qualité pour agir Allégation de harcèlement Obligation d'agir équitablement	Rejeter le grief sur le fond.

N° de dossier du CEE	Question visée	Recommandation du CEE
G-500	*Directive sur les voyages* du Conseil du Trésor Demandes de remboursement de frais de repas pris dans le cadre de déplacements de moins d'une journée hors de la zone d'affectation	Accueillir le grief. Autoriser les demandes de remboursement de frais de repas applicables, sous réserve qu'elles soient conformes aux autres politiques pertinentes. Veiller à ce que la politique sur les voyages de la Gendarmerie soit appliquée en conformité avec la disposition 3.2.9 de la *Directive sur les voyages* du Conseil du Trésor.
G-501	Qualité pour agir Avis d'intention de renvoi pour des raisons médicales	Rejeter le grief étant donné que le requérant disposait d'un autre recours prévu dans le processus de renvoi pour raisons médicales, en vertu de l'article 20 du *Règlement de la GRC*.
G-502	Délais prescrits Code vestimentaire – Tenue de sortie pour les membres de sexe féminin Discrimination	Rejeter le grief sur le fond.
G-503	Bien-fondé du renvoi Refus d'une demande de remboursement des honoraires liés à l'achat d'une maison Circonstances exceptionnelles	Accueillir le grief. Réexaminer la demande du requérant. Conclure que la situation du requérant était exceptionnelle. Ordonner le remboursement des honoraires payés pour l'achat de la maison.
G-504	Qualité pour agir Plainte de harcèlement Équité procédurale liée au traitement de la plainte Admissibilité de nouveaux renseignements au niveau II	Accueillir le grief. Présenter des excuses à la requérante pour les manquements liés au traitement de sa plainte de harcèlement.
G-505	Frais d'entreposage en cours de déménagement Programme de réinstallation intégré Exhaustivité du dossier	Accueillir le grief. Ordonner que l'affaire soit renvoyée à l'autorité compétente pour qu'elle examine, après obtention des renseignements essentiels, la façon de régler la question des frais d'entreposage en cours de déménagement du requérant.

N° de dossier du CEE	Question visée	Recommandation du CEE
G-506	Plainte de harcèlement Refus de mener une enquête Exhaustivité du dossier	Accueillir le grief par l'annulation de la décision de niveau I. Renvoyer le grief à l'arbitre de niveau I pour qu'il le réexamine et rende une nouvelle décision, une fois que le dossier sera complet. Ordonner une révision des politiques pertinentes de la Gendarmerie en vue de clarifier à qui il incombe de s'assurer que l'arbitre de niveau I obtienne un dossier complet.
G-507	Manquement à l'obligation de confidentialité de la part du coordonnateur chargé d'évaluer le milieu de travail Demande de communication Équité procédurale, droit de se faire entendre.	Rejeter le grief sur le fond. Rejeter la demande de communication étant donné que les documents ne sont pas pertinents. Le répondant n'a pas manqué à l'équité procédurale.

1. Procédure de règlement des griefs de la GRC et le rôle du CEE - Étapes clés

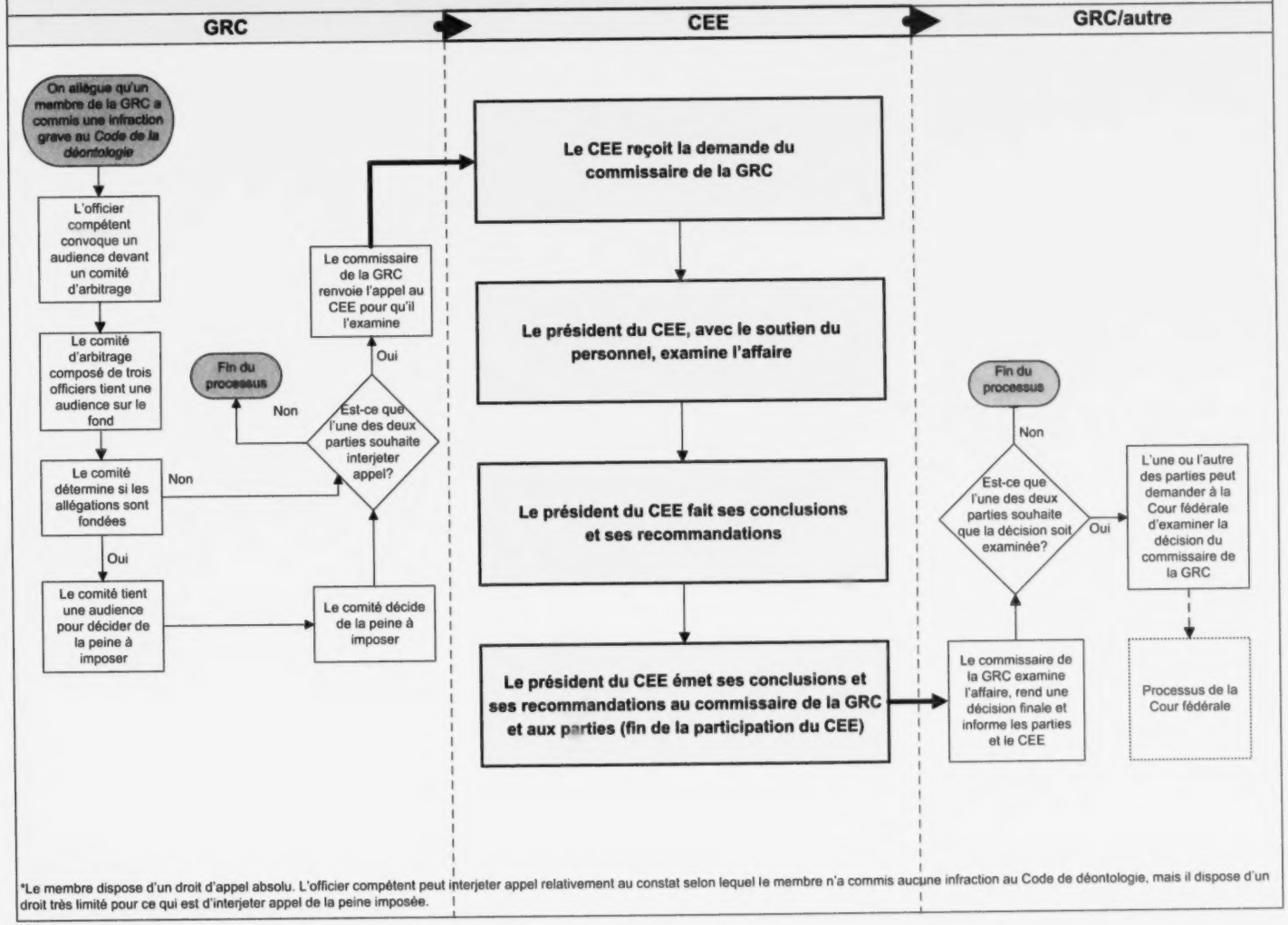

GRC
CEE
GRC/autre
Grief soumis par écrit par un membre de la GRC
Examen de niveau I effectué par un officier de la GRC qui agit à titre d'arbitre de niveau I
L'arbitre de niveau I rend une décision
Est-ce que le requérant souhaite mener l'affaire plus loin?
Oui
Non
Fin du grief
Le requérant demande que son grief soit renvoyé au CEE pour un examen de niveau II
Grief ne pouvant pas être porté à l'attention du CEE
Examen de niveau II effectué par des processus internes de la GRC
Le commissaire de la GRC renvoie le grief au CEE pour un examen de niveau II
Grief pouvant être porté à l'attention du CEE
Le CEE reçoit la demande du commissaire de la GRC
Le président du CEE, avec le soutien du personnel, examine l'affaire
Le président du CEE fait ses conclusions et ses recommandations
Le président du CEE émet ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et aux parties (fin de la participation du CEE)
Le commissaire de la GRC examine l'affaire, rend une décision finale et informe les parties et le CEE
Le requérant souhaite-t-il que la décision soit examinée?
Non
Oui
Fin du grief
Le requérant demande à la Cour fédérale d'examiner la décision du commissaire de la GRC
Processus de la Cour fédérale

Les griefs renvoyés au CEE sont les suivants :

1. les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application des politiques gouvernementales visant les membres de la GRC;
2. les griefs relatifs à la cessation de la solde et des indemnités des membres visés par une suspension;
3. les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur les postes isolés*;
4. les griefs relatifs à l'interprétation et à l'application de la *Directive sur la réinstallation*;
5. les griefs relatifs au renvoi par mesure administrative pour incapacité physique ou mentale, abandon de poste ou nomination irrégulière.

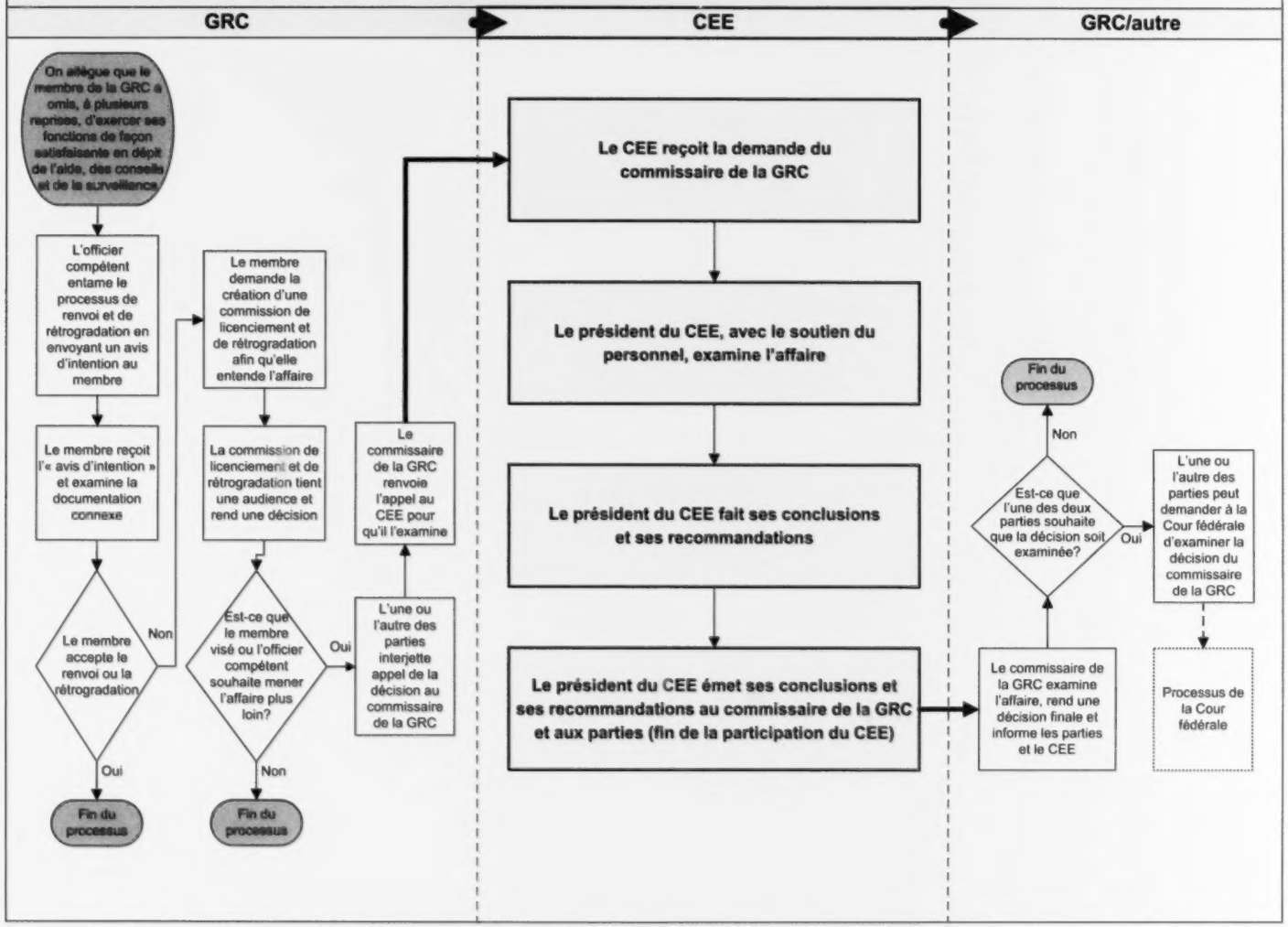
Remarque : Les griefs qui ne font pas partie de ces catégories sont examinés par le biais de processus internes de la GRC.

2. Processus disciplinaire de la GRC et le rôle du CEE - Étapes clés


GRC
CEE
GRC/autre
On allègue qu'un membre de la GRC a commis une infraction grave au *Code de la déontologie*
L'officier compétent convoque un audience devant un comité d'arbitrage
Le comité d'arbitrage composé de trois officiers tient une audience sur le fond
Le comité détermine si les allégations sont fondées
Non
Oui
Le comité tient une audience pour décider de la peine à imposer
Le comité décide de la peine à imposer
Est-ce que l'une des deux parties souhaite interjeter appel?
Non
Fin du processus
Oui
Le commissaire de la GRC renvoie l'appel au CEE pour qu'il l'examine
Le CEE reçoit la demande du commissaire de la GRC
Le président du CEE, avec le soutien du personnel, examine l'affaire
Le président du CEE fait ses conclusions et ses recommandations
Le président du CEE émet ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et aux parties (fin de la participation du CEE)
Le commissaire de la GRC examine l'affaire, rend une décision finale et informe les parties et le CEE
Est-ce que l'une des deux parties souhaite que la décision soit examinée?
Non
Oui
Fin du processus
L'une ou l'autre des parties peut demander à la Cour fédérale d'examiner la décision du commissaire de la GRC
Processus de la Cour fédérale

*Le membre dispose d'un droit d'appel absolu. L'officier compétent peut interjeter appel relativement au constat selon lequel le membre n'a commis aucune infraction au Code de déontologie, mais il dispose d'un droit très limité pour ce qui est d'interjeter appel de la peine imposée.

3. Processus de renvoi et de rétrogradation de la GRC et le rôle du CEE - Étapes clés


GRC
CEE
GRC/autre
On allègue que le membre de la GRC a omis, à plusieurs reprises, d'exercer ses fonctions de façon satisfaisante en dépit de l'aide, des conseils et de la surveillance
L'officier compétent entame le processus de renvoi et de rétrogradation en envoyant un avis d'intention au membre
Le membre reçoit l'« avis d'intention » et examine la documentation connexe
Le membre accepte le renvoi ou la rétrogradation
Non
Oui
Fin du processus
Le membre demande la création d'une commission de licenciement et de rétrogradation afin qu'elle entende l'affaire
La commission de licenciement et de rétrogradation tient une audience et rend une décision
Est-ce que le membre visé ou l'officier compétent souhaite mener l'affaire plus loin?
Oui
Non
Fin du processus
L'une ou l'autre des parties interjette appel de la décision au commissaire de la GRC
Le commissaire de la GRC renvoie l'appel au CEE pour qu'il l'examine
Le CEE reçoit la demande du commissaire de la GRC
Le président du CEE, avec le soutien du personnel, examine l'affaire
Le président du CEE fait ses conclusions et ses recommandations
Le président du CEE émet ses conclusions et ses recommandations au commissaire de la GRC et aux parties (fin de la participation du CEE)
Le commissaire de la GRC examine l'affaire, rend une décision finale et informe les parties et le CEE
Est-ce que l'une des deux parties souhaite que la décision soit examinée?
Non
Oui
Fin du processus
L'une ou l'autre des parties peut demander à la Cour fédérale d'examiner la décision du commissaire de la GRC
Processus de la Cour fédérale

Historique du CEE

La création du Comité externe d'examen de la GRC (CEE) a eu lieu dans le sillage des recommandations de la *Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la GRC* (1976). En 1986, le CEE a été créé officiellement en vertu de la Partie II de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* pour donner suite à la demande de la Commission d'établir un processus d'examen indépendant dans le domaine des relations de travail au sein de la GRC. L'organisme est devenu entièrement opérationnel en 1988.

La différence entre le CEE et la CPP

La création du CEE et de la Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) a eu lieu au même moment et visait à faire de ces deux organismes des entités indépendantes qui supervisent et examinent le travail des membres de la GRC. Les deux organismes sont indépendants de la GRC et distincts l'un de l'autre. Le CEE examine certains types de griefs et d'autres appels liés au travail des membres de la GRC, alors que la CPP examine les plaintes du public contre des membres de la GRC. Les deux organismes jouent des rôles importants, comme l'a confirmé le juge O'Connor dans le rapport publié en 2006 sur l'examen stratégique de la *Commission d'enquête relativement à Maher Arar,* soit de maintenir la confiance du public en la GRC et de s'assurer que celle-ci respecte la loi et les droits de la personne.

Le premier président du CEE était l'honorable juge René Marin, qui a présidé la *Commission d'enquête sur les plaintes du public, la discipline interne et le règlement des griefs au sein de la Gendarmerie royale du Canada* de 1974 à 1976. En 1993, la vice-présidente, F. Jennifer Lynch, c.r., a assumé la présidence du CEE de façon intérimaire, fonction qu'elle a continué d'exercer jusqu'en 1998. Philippe Rabot est alors devenu président intérimaire et, le 16 juillet 2001, il a été nommé président du CEE.

Lors du départ de M. Rabot en avril 2005, Catherine Ebbs a occupé le poste de présidente intérimaire du CEE. Membre du Barreau de la Saskatchewan, Mme Ebbs a été commissaire à la Commission nationale des libérations conditionnelles pendant 16 ans, dont les dix dernières années en tant que vice-présidente responsable de la

Section d'appel. Mme Ebbs est entrée en fonctions au CEE en 2003 et, avant de devenir présidente intérimaire, elle a agi à titre de conseillère juridique ainsi que de directrice exécutive et d'avocate principale du CEE.

Le 1er novembre 2005, Mme Ebbs a été nommée présidente à temps plein pour un mandat de trois ans, et le 1er novembre 2008, elle a été nommée de nouveau pour un deuxième mandat de trois ans.

Le CEE produit un large éventail de rapports de recherche et de documents de référence, accessibles aux membres de la GRC et au grand public à l'adresse suivante : www.erc-cee.gc.ca.

Le CEE et son personnel en 2010-2011 *

Catherine Ebbs, présidente

David Paradiso, directeur exécutif et avocat principal

Lorraine Grandmaitre, gestionnaire, Services administratifs et systèmes

Josh Brull, avocat

Jean-Jacques Desgranges, avocat

Martin Griffin, avocat

Jill Gunn, avocate

Caroline Verner, avocate

Jonathan Haig, adjoint administratif

* y compris les détachements

Coordonnées du CEE

C.P. 1159, succ. B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Téléphone : 613-998-2134
Télécopieur : 613-990-8969

Adresse de courriel : org@erc-cee.gc.ca
Site Internet : www.erc-cee.gc.ca